

**Kulturministerium Dänemark, Service public-Ausschuss**

www.kum.dk

# Erfahrungen mit dem Service public in verschiedenen Ländern

## Eine vergleichende Untersuchung des dänischen Kulturministeriums<sup>1</sup> – Teil 1

**Résumé** Le ministre de la culture danois a mis en place une commission relative aux défis du service public concernant la réalité médiatique dominante. La base de ce débat thématique consiste en une investigation au sujet de la situation des médias de service public dans différents pays, qui sera actualisée au cours du temps. La traduction récapitulative du texte danois expose la situation en automne 2015. Notamment les engagements du service public, qui reflètent l'importance que chaque pays, dont les médias constituent une mission de service public, accorde au débat culturel, social et démocratique.

Cette première partie de l'étude sera poursuivie dans une édition ultérieure de Medialex.

### I. Einleitung

Der Service public-Ausschuss ist aufgrund der medienpolitischen Vereinbarung eingesetzt worden, welche sämtliche Parteien des Folketings (Parlament) – mit Ausnahme der links-grünen Alternativen – am 26. Juni 2014 für die Zeit von 2015 bis 2018 eingegangen sind. Der Ausschuss soll eine Grundlage für die Debatte der Rolle der Service public-Medien in der Medienwirklichkeit der kommenden Jahre bilden. In diesem Zusammenhang soll der Ausschuss Szenarien darüber erarbeiten, wofür der dänische Service public in der Zukunftsgesellschaft und der individualisierten wie auch fragmentierten Medienwelt stehen kann oder soll.

Das Mandat schreibt dem Service public-Ausschuss vor, «Erfahrungen und Entwicklungen in den übrigen europäischen Ländern (EU), einschliesslich eventueller neuer Initiativen im Bereich der Service public-Medien selbst oder seitens der nationalen Regulierungsbehörden, zu berücksichtigen».

Angesichts dieses Auftrags hat der Service public-Ausschuss im Verlauf des Jahres 2014 bis im Sommer 2015 auf der Basis von Fragebogen bei Behörden und Service public-Veranstaltern in verschiedenen Ländern Informationen eingeholt. Die Antworten folgender Länder sind in die Untersuchung eingeflossen: Norwegen, Schweden, Finnland, Grossbritannien, Deutschland, Österreich, Niederlande, Schweiz, Kanada, Neuseeland und Japan.

Die Fragestellungen betreffen die generelle Ausgestaltung und Regulierungsstruktur der Service public-Tätigkeiten in den einzelnen Ländern, einschliesslich der Service public-Verpflichtungen, der Zusammenarbeit und Partnerschaften der Service public- und anderen Medien sowie des Diskurses über den Service public. Im Folgenden ist insgesamt auf die Inhalte der Antworten einzugehen. Da Letztere hinsichtlich Detaillierungsgrad und anderer Faktoren sehr unterschiedlich sind, fallen die einzelnen Länderberichte uneinheitlich aus, was das Informationsniveau angeht. Wo dies als notwendig und relevant erschienen ist, sind bei offiziellen Quellen oder Kontakten im Zusammenhang mit der Beantwortung der Fragebogen klärende Informationen eingeholt worden.

### II. Zusammenfassung

#### 1. Medienentwicklung

Der Service public-Ausschuss hat für seine Befragung Länder ausgewählt, die mit Dänemark vergleichbar sind oder sich unterscheiden.

Auch wenn sich die digitalen Medien in den angefragten Ländern auf unterschiedlichem Entwicklungsstand befinden, bewegen sich die allgemeinen Tendenzen zu einem erhöhten digitalen Angebot und einem steigenden Gebrauch desselben hin, während die traditionellen Medien weniger genutzt werden. Gleichzeitig verschieben

<sup>1</sup> Abrufbar unter [http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Temaer/Public\\_service\\_udvalget/Notat\\_om\\_erfaringer\\_med\\_public\\_service\\_i\\_andre\\_lande\\_september2015.pdf](http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Temaer/Public_service_udvalget/Notat_om_erfaringer_med_public_service_i_andre_lande_september2015.pdf) (03.2016). Zusammenfassende Übersetzung aus dem Dänischen und Fussnoten: Regula Bähler.

sich die Werbemittel von den traditionellen Medien, speziell von der gedruckten Presse, zu den Online- und mobilen Medien. Die neue Medienwirklichkeit hat die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter dazu veranlasst, ihre Strategien zu überdenken. In einigen Ländern ist dieser Prozess bereits abgeschlossen, während in anderen noch über weitere Massnahmen nachgedacht wird.

## 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

7 Es gibt viele Gemeinsamkeiten im Aufbau des Service public-Systems in den einzelnen Ländern, in denen ein oder mehrere Service public-Medien in Konkurrenz zu privaten Medien stehen. Auch wenn jedes Land auf seine eigene Geschichte blickt, hat sich in allen eine Medienstruktur herausgebildet, welche den Service public-Medien eine bedeutende Rolle zuschreibt. Dabei treten mehrere Merkmale hervor.

8 Die Service public-Aufträge aller Länder sind breit definiert und mit der Verpflichtung versehen, auszubilden, zu informieren und zu unterhalten sowie die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Das Prinzip des Service public ist in hohem Mass verknüpft mit den Gedanken der Förderung der Demokratie und des Gemeinschaftsgefühls in der Gesellschaft sowie mit der Reflexion der Kultur und des Zugänglichmachens von Inhalten für alle, auch für besondere Zielgruppen. Die Verpflichtungen des Service public bestehen zu einem grossen Teil im Produzieren nationaler Inhalte von hoher Qualität innerhalb bestimmter Genres sowie in deren Verbreitung über verschiedene Kanäle.

9 Neuseeland hat keinen eigentlichen Service public eingerichtet, der sich mit jenem anderer Länder vergleichen liesse, sondern eine Reihe von Gefässen und öffentlich-rechtlichen Medien mit Bewilligungen versehen, welche Service public-Aufgaben angehen. In der Schweiz sind Radio und Fernsehen der Konkurrenz ausländischer Akteure ausgesetzt, welche die Werbegelder in die gleichsprachigen grösseren Nachbarländer abführen. Solche Problemkonstellationen sind, auch wenn es gewisse gemeinsame Merkmale gibt, nicht einfach mit der gegenwärtigen Situation im dänischen Onlinemarkt vergleichbar, in dem internationale Akteure mehr als die Hälfte des digitalen Anzeigenumsatzes für sich beanspruchen.

### A. Finanzierung

10 Grundsätzlich ist zwischen zwei Finanzierungsformen des Service public zu unterscheiden – einerseits die Abgabe auf Einheiten respektive Haushalten und, andererseits, die Finanzierung über Steuern.

11 In den letzten Jahren haben verschiedene Länder neue Finanzierungsformen eingeführt. So hat Finnland beispielsweise die Empfangsgebühren zugunsten einer Sondersteuer abgeschafft, weil erstere nicht angemessen und sozial ungerecht gewesen seien. In Deutschland sind die Rundfunkgebühren auf Empfangsgeräten durch einen pauschalen Beitrag pro Haushalt ersetzt worden. Japan hat im Gegensatz zu den anderen angefragten Ländern Nutzungsgebühren für die On-demand-Dienste des Service public-Veranstalters NHK eingeführt.

12 Übersicht über die Finanzierungsmodelle in den einzelnen Ländern:

Norwegen	Gebühren
Schweden	Gebühren
Finnland	Steuern, separate YLE <sup>2</sup> -Steuer
Grossbritannien	Gebühren
Deutschland	Haushaltsabgabe + Werbung
Niederlande	Steuern + Werbung
Österreich	Gebühren + Werbung
Schweiz	Gebühren + Werbung <sup>3</sup>
Kanada	Steuern + Werbung
Neuseeland	Steuern
Japan	Gebühren, Nutzungsgebühren für NHK on-demand

### B. Beschränkungen der Service public-Tätigkeit (Verbreitung oder Inhalt)

13 Die meisten Länder haben ihre Service public-Medien keinen Beschränkungen unterworfen, weder betreffend Plattformen, über die sie Inhalte verbreiten dürfen, noch der Inhalte selbst. Einzig Deutschland, die Schweiz und Österreich kennen solche Beschränkungen. Diese gelten in erster Linie für das Verbreiten von Online-Nachrichten sowie für die Zeitspanne, während der Inhalte zugänglich bleiben dürfen. Im Hinblick auf Online-Nachrichten sind Textbeiträge grösstenteils zeichenmässig beschränkt oder es gibt Vorschriften, dass diese den lokalen Raum abdecken müssen.

2 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt.

3 Aufgrund des Änderungsentwurfs zur Teilrevision des RTVV vom 25. August 2015 ist der Systemwechsel von der Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen zur allgemeinen Haushalt- und Unternehmensabgabe vorgesehen.

### C. Service public-Wertetest

Ein Service public-Wertetest – ein Genehmigungsverfahren für neue Service public-Dienste – ist in den EU-Ländern und Norwegen implementiert, während es in Kanada, Japan, Neuseeland oder in der Schweiz keine solchen Tests gibt. Letztere sind in den Zusammenhang mit den EU-Bestimmungen über staatliche Beihilfen zu stellen.<sup>4</sup> 14

Einige der Länder, die über keinen Service public-Wertetest verfügen, haben jedoch andere Prozeduren, um neue Dienste umzusetzen. 15

### D. Partnerschaften

In den meisten der angefragten Länder sind die Service public-Medien Partnerschaften oder vergleichbare Verbindungen mit privaten Medien, Produzenten der audiovisuellen oder Musikindustrie u.a. eingegangen. Die Partnerschaften sind für einige Service public-Medien von wesentlicher Bedeutung, wenn auch nicht für alle. So hat beispielsweise die BBC in Grossbritannien in den vergangenen Jahren aktiv darauf hin gearbeitet, dem Eingehen von Partnerschaften ein höheres Profil zu verleihen. Ausserdem gehört es zur neuen Strategie des finnischen YLE, die Anzahl unterschiedlicher Partnerschaften zum Vorteil der Medienindustrie zu vergrössern. 16

## 3. Debatte und Diskussion

Eine Service public-Debatte ist in den an der Untersuchung teilnehmenden Ländern in unterschiedlichen Formen geführt worden - unter anderem hinsichtlich der Internetpräsenz der Service public-Medien. Die Debatten gestalten sich vergleichsweise ähnlich – insbesondere in den europäischen Ländern – und behandeln die Rolle, welche dem Service public zukommen soll, sowie Art und Umfang der Service public-Verpflichtungen (u.a. mit Bezug zum Internet) und Finanzierungsformen. 17

## III. Norwegen

### 1. Medienentwicklung

In der Mitteilung der norwegischen Regierung an das Storting (Parlament) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Medienvielfalt vom Juni 2015<sup>5</sup> werden vier Tendenzen hervorgehoben: 18

- Der Mediensektor ist globalisierter geworden. Die norwegische Medienlandschaft ist von internationalen Eigentümern geprägt. Internationale Streaming-Dienste wie Netflix, HBO und Youtube haben im Medienmarkt rasch wichtige Positionen eingenommen.
- Konvergenz und Plattform-Expansionen haben dazu geführt, dass Medienunternehmen ihr Angebot erweitern. Dies ermöglicht den Zeitungs- und TV-Unternehmen zunehmend ähnliche Inhalte anzubieten.
- Die traditionelle Medienwirtschaft ist unter Druck. Der digitale Wandel hat die etablierten Geschäftsmodelle vor grosse Herausforderungen gestellt, insbesondere jene der Presse, während die globalen Akteure die Voraussetzungen des Inseratenmarktes geändert haben.
- Hinzu kommen Änderungen der Mediennutzung in der Bevölkerung. Das Wachstum der mobilen Plattformen verleiht grössere Freiheit in der Mediennutzung, wo immer sich die Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt befinden. Eine Konsequenz ist, dass die sozialen Medien zu einem wichtigen Distributionskanal für redaktionelle Inhalte geworden sind.

Der NRK<sup>6</sup> hat diese Tendenzen in seinen Jahresberichten thematisiert, insbesondere im Hinblick auf Kinder und die Mediengewohnheiten von Jugendlichen. So sahen 2013 zum ersten Mal mehr Zuschauer ein Programm des NRK online als am Fernseher, wofür die kleinsten der Kinder verantwortlich waren. 19

Unter anderen relevanten Änderungen ist insbesondere der Entscheid der Regierung, das FM-Sendenetz für nationale Radiokanäle 2017 stillzulegen und durch DAB+ zu ersetzen, von Bedeutung. 20

Im Herbst 2012 wurde Netflix in Norwegen lanciert und der NRK führte einen neuen Streamingplayer ein. Danach war ein bedeutender Anstieg von gezeigten TV-Inhalten im Internet zu verzeichnen. Von fünf bis sechs Prozent der Bevölkerung, welche täglich Streams konsumierte, verdreifachte sich dieser Anteil innerhalb eines 21

4 Vgl. Zusammenfassung der Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Amtsblatt Nr. C 320 vom 15. November 2001).

5 Det Kongelige Kulturdepartementet - Melding til Stortinget 38, juni 2015, Open og opplyst, Allmennkringkasting og mediemangfold (Offen und aufgeklärt, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Medienvielfalt).

6 Norsk rikskringkasting - Norwegischer Reichsrundfunk - öffentlich-rechtlicher Sender.

Jahres. Die Netflix-Abonnements verbreiteten sich ebenso rasch in einem Viertel der norwegischen Haushalte. Nach diesem ersten Anstieg hat sich der Trend auf etwa ein Prozent Zuwachs pro Jahr verflacht. Das Streaming ist zu einem gewichtigen Teil des TV-Marktes geworden, nutzt doch etwa ein Fünftel der Bevölkerung diese Form täglich – gratis oder gegen Bezahlung. Dennoch ist das traditionelle Fernsehen nach wie vor stark mit beinahe 70 Prozent täglichen Nutzern. Der Streamingplayer von NRK ist mit rund sieben Prozent der Bevölkerung, welche diesen täglich nutzen, einer der grössten in Norwegen. Netflix ist mit 11 Prozent täglichen Nutzern der grösste Streaming-Dienst Norwegens. Dies entspricht annähernd einem kleinen TV-Kanal.

## 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

22 Die Service public-Medien bestehen in Norwegen aus dem NRK und dem kommerziell finanzierten Fernsehsender TV 2 mit Service public-Verpflichtungen, darüber hinaus aus zwei kommerziellen Radiokanälen – P4 und Radio Norge –, welche unter Service public-Auflagen eine Konzession zur Verbreitung von landesweiten Programmen im FM-Netz haben.

23 Der NRK ist ein gebührenfinanzierter Service public-Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen. Trägerin ist eine Aktiengesellschaft, zu hundert Prozent im Staatseigentum. Der NRK betreibt drei TV- und 14 Radiokanäle im landesweiten DAB-Sendernetz sowie drei Radiokanäle im FM-Netz und eine breite Palette von Online-Inhalten. Die Programmtätigkeit untersteht dem Radio- und Fernsehgesetz sowie den NRK-Statuten. Überwacht wird der NRK von der Medienaufsichtsbehörde (Medietilsyn).

24 Die TV 2 AG gehört dem dänischen Medienkonzern Egmont. Der Hauptkanal TV 2, der grösste und einzige kommerzielle Fernsehkanal in Norwegen, hat aufgrund einer Vereinbarung mit dem Staat landesweit Service public-Verpflichtungen wahrzunehmen.

25 Die zwei nichtkommerziellen Radiokanäle mit Service public-Auflagen senden auf der Grundlage einer Konzession landesweit analog im FM-Netz. P4 Radio Hele Norge A/S<sup>7</sup> steht im Eigentum der schwedischen Modern Times Group (MTG), welche weitere Radio- und Fernsehstationen in Norwegen besitzt. P4 ist der zweitgrösste Radiosender nach P1 von NRK. Der deutsche Medienkonzern Bauer Radio Ltd erwarb im April 2015 sämtliche Aktien der SBS Radio Norge AS. Mit der Stilllegung des FM-Netzes bis Ende 2017 verschwinden auch die Service public-Verpflichtungen der kommerziellen Radiosender in Norwegen.

26 Die Tätigkeiten der Service public-Unternehmen werden hauptsächlich im Gesetz über den Rundfunk und audiovisuelle Abrufdienste<sup>8</sup> sowie im Gesetz über die redaktionelle Freiheit der Medien<sup>9</sup> geregelt.

27 Alle Service public-Veranstalter liefern der Medienaufsichtsbehörde einen jährlichen Rechenschaftsbericht ab. Diese kann auch aus eigener Initiative Aufsichtsfunktionen wahrnehmen. Bei Missachtung einer Verpflichtung kann die Medienaufsichtsbehörde ein Verfahren eröffnen und Sanktionen aussprechen.<sup>10</sup>

### A. Finanzierung

28 In Norwegen haben alle, die ein Fernsehgerät besitzen, eine Empfangsgebühr zu entrichten. Diese zieht die Lizenzabteilung von NRK ein.<sup>11</sup> Deren Höhe setzt das Parlament in der jährlichen Budgetdebatte fest. Ein von der Regierung eingesetzter Expertenausschuss untersucht die Folgen unterschiedlicher öffentlicher Finanzierungsmodelle für den NRK im Zusammenhang mit der technologischen Entwicklung, die allenfalls in eine Gesetzesrevision münden.

29 Der aktuellen Gesetzgebung entsprechend sind Fernsehen, Radio und Text-TV von NRK werbefrei. Im Internet, wo die Programme seit 2010 gratis abrufbar sind, ist Werbung aber unter gewissen Bedingungen zugelassen. Sponsoring ist für bestimmte Programme erlaubt.

30 Überschüsse aus kommerziellen Aktivitäten von NRK<sup>12</sup> müssen vollumfänglich den Service public-Aktivitäten zugute kommen. Die Einnahmen aus Gebühren dürfen nicht zur Quersubventionierung von kommerziellen Betätigungen verwendet werden. Die kommerziellen Geschäfte nimmt die Tochtergesellschaft NRK Aktivum wahr.

### B. Service public-Verpflichtungen

31 Service public ist in Norwegen Teil verschiedener staatlicher Massnahmen, um Vielfalt und Meinungsäusserungsfreiheit zu fördern. Die Verankerung dieser «Infrastrukturverantwortung» in der Verfassung besagt nicht

7 Radio für ganz Norwegen AG.

8 Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven).

9 Lov om redaksjonell fridom i media.

10 Weitere Informationen über die Aufgaben und Tätigkeit der Medienaufsichtsbehörde finden sich auf englisch unter <http://www.medietilsynet.no/en/about-medietilsynet/> (03.2016).

11 Ausserdem gibt es auf Radio- und Fernsehgeräten eine Stempelabgabe.

12 Z.B. Werbung im Internet, Archivverkäufe, Veranstaltung von Konzerten, Theateraufführungen und Messen, Sponsoring.

nur, dass der Staat sich Eingriffen in die Meinungsäusserungsfreiheit enthalten muss, er soll auch die Möglichkeiten der Einzelnen, sich zu äussern, fördern. Dies bedeutet, dass Kanäle und Institutionen zu etablieren sind, welche einen Beitrag zu einem offenen und informierten öffentlichen Diskurs zu leisten vermögen. Grundlegende Voraussetzung einer wohlfunktionierenden Demokratie und Entwicklung einer lebendigen Zivilgesellschaft ist die Sicherung der Vielfalt von freien und unabhängigen Medien.

Alle vier Service public-Unternehmen haben Verpflichtungen wahrzunehmen, die auf folgenden fünf Prinzipien basieren: 32

- Der Empfang dieser Ausstrahlungen muss für die gesamte Bevölkerung gewährleistet sein.
- Die Ausstrahlungen sollen unterschiedliche Inhalte aufweisen, mit Programmen, die sich sowohl an breite als auch an kleine Publikumsgruppen richten, darunter Kinder und Jugendliche, die Sami, ethnische und andere Minderheiten.
- Es sind täglich Nachrichtensendungen zu gestatten und es ist kontinuierlich über wesentliche gesellschaftliche und kulturelle Fragen, nationale wie internationale, zu orientieren.
- Service public-Programme sollen die norwegischen Sprachen, Identität und Kultur stärken.
- Die Service public-Kanäle sollen redaktionell unabhängig sein.

Ausmass und Grad der Verpflichtungen gestalten sich für die Service public-Unternehmen unterschiedlich. 33  
Für den NRK bestehen viele detaillierte Auflagen, während in den Konzessionen der kommerziellen Radiostationen P4 und Radio Norge nur wenige Verpflichtungen festgeschrieben sind.

#### C. Beschränkungen der Service public-Tätigkeit (Verbreitung oder Inhalt)

Das Gesetz sieht keine Beschränkungen hinsichtlich der Verbreitungsplattformen vor, derer sich die Service public-Unternehmen bedienen dürfen. Der NRK muss jedoch, bevor er im Rahmen des Service public-Auftrags neue Dienste einführen will, eine Genehmigung einholen. Ebenso wenig gibt es allgemeine Beschränkungen für Programminhalte; sondern lediglich gewisse Vorschriften, welche Art von Inhalten im Service public-Angebot enthalten sein müssen. 34

#### D. Service public-Wertetest

In Norwegen wird ein Testverfahren angewendet, in dem die Service public-Werte eines neuen Dienstes gegenüber dessen Auswirkungen auf den Markt gegeneinander abgewogen werden. 35

#### E. Partnerschaften

In den vergangenen Jahren ist in Norwegen die Diskussion geführt worden, wie der NRK als grosser, öffentlich finanzierter Veranstalter mit kleineren Medienunternehmen zusammenarbeiten kann. Dies mit dem Ziel, der Öffentlichkeit sowohl ein breiteres Angebot an Inhalten zur Verfügung zu stellen, als auch die unheilige Konkurrenz im Lokaljournalismus einzuschränken. Deshalb hat der NRK mit den A-Medien<sup>13</sup>, welche ihrerseits zahlreiche Lokalzeitungen herausgeben, einen Vertrag geschlossen, wonach Letztere im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Kommunalwahlen gratis Streams von NRK bereitstellen dürfen. Allerdings hat diese Zusammenarbeit auch kritische Stimmen laut werden lassen, welche die redaktionelle Verantwortlichkeit in Gefahr gesehen haben. 36

### 3. Debatte und Diskussion über den Service public

In Verbindung mit der erwähnten Mitteilung an das Parlament im Juni 2015 sind die künftigen Rahmenbedingungen für den NRK diskutiert worden. Hintergrund war die Sundvolden-Erklärung der Regierung<sup>14</sup> vom 16. Oktober 2013, in der auch die Hauptlinien der Medienpolitik dargelegt sind. Diese soll Innovationen fördern unter gleichzeitiger Wahrung der Traditionen der freien Presse und der Grundwerte. Konkret will die Regierung ein Whitepaper betreffend Alternativen zur Gebührenfinanzierung des NRK, den Anteil externer Produktionen innerhalb des NRK erhöhen und dessen Möglichkeiten einschränken, mit seinen robusten Finanzen die Betätigungsgrundlage der freien Institutionen zu schwächen. 37

13 Ursprünglich Arbeiterpresse; Zeitungen und Zeitschriften, welche Sozialdemokraten, Sozialisten und Gewerkschaften herausgegeben haben oder noch herausgeben. So ist der zweitgrösste Medienkonzern in Norwegen, die Amedia AS, – abgesehen von ein paar Kleinaktionären – im annähernd hälftigen Eigentum des norwegischen Gewerkschaftsbundes und der staatlichen Telefongesellschaft Telenor.

14 Im Oktober 2013 ist die Regierungskoalition der Rechten (Høyre) und der Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet) angetreten. Die Sundvolden-Erklärung ist auf englisch abrufbar unter [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/ \(03.2016\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/(03.2016)).

## IV. Schweden

### 1. Medienentwicklung

38 Auch in Schweden hat Nutzung von Videos auf mobilen Plattformen stark zugenommen. Die Abdeckung des Breitbandnetzes in Hochgeschwindigkeit ist mit 90 Prozent dicht.

39 Vor fünf bis zehn Jahren existierte in Schwedens audiovisueller Industrie ein vitaler unabhängiger Produktionssektor. In den vergangenen drei Jahren sind fast alle diese Unternehmen, die erfolgreiche Formate geschaffen haben, von internationalen Akteuren wie der Shine Gruppe oder Discovery aufgekauft worden.

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

40 In Schweden betreiben drei gebührenfinanzierte Unternehmungen Service public-Medien: Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) und Sveriges Utbildningsradio (UR)<sup>15</sup>.

41 Deren Tätigkeit erfährt herkömmlich eine breite Unterstützung. Die schwedische Verfassung verbietet es der Regierung, auf die freien Medien, auch auf die des Service public-Medien, Einfluss zu nehmen oder diese einzuschränken. Das Radio- und Fernsehgesetz<sup>16</sup> legt die Anforderungen fest, welche die Regierung an den Service public stellen kann.

42 Das Service public-Mandat wird für jeweils sechs Jahre festgelegt – im Anschluss an vorbereitende Arbeiten in einem Regierungskomitee und der Verabschiedung durch den Reichstag (Parlament). Nach drei Jahren ist im Hinblick auf allfällig angezeigte Änderungen des Mandates eine Zwischenevaluation vorzunehmen.

#### A. Finanzierung

43 Schweden erhebt eine Gebühr pro Haushalt mit Fernsehgerät. Auf PC, Tablets oder Mobiltelefonen ist keine Gebühr zu entrichten.

44 Die Finanzierung läuft unabhängig vom Haushaltsgesetz. Werbung ist im Service public-Bereich verboten und Sponsoring auf grosse Ereignisse wie etwa im Sport beschränkt.

45 Die Gebühreneinnahmen machen 94 Prozent der Einnahmen von SVT aus. Der Rest stammt aus dem Verkauf von Rechten und aus dem Sponsoring. Die Mittel können zur Erfüllung von Service public-Aufgaben breit eingesetzt werden. Um Transparenz zu gewährleisten, hat SVT einen öffentlich zugänglichen Bericht zu publizieren, aus dem hervorgeht, wie die Mittel eingesetzt worden sind.

#### B. Service public-Verpflichtungen

46 SVT betreibt die Fernsehkanäle SVT1, SVT2, svt24, einen Kinderkanal (Barnkanalen) und zusammen mit UR einen Wissenskanal (Kunskapskanalen) sowie den internationalen Kanal SVT World. SVT1 und SVT2 senden auch in HD-Qualität. Sämtliche Kanäle von SVT sind digital zugänglich und werden über sämtliche Arten von Plattformen verbreitet. Die meisten Programme bleiben 30 Tage nach der ersten Ausstrahlung abrufbar. SVT nutzt auch unterschiedliche soziale Medien. SR betreibt vier landesweite und 26 lokale Radiosender.

47 Das Service public-Mandat von SVT ist, unabhängig von politischer und kommerzieller Einflussnahme, sehr breit angelegt. Unter anderem soll SVT Nachrichten, Aktualität, Kultur, regionale Nachrichten, Kinderprogramme, Inhalte in den Minoritätssprachen<sup>17</sup> und barrierefreie Dienste anbieten.

48 Gegen einzelne Programme kann bei der Behörde für Presse, Radio und Fernsehen (Myndigheten för press radio och tv) Beschwerde geführt werden. SVT hat dieser jährlich einen Service public-Bericht abzuliefern, welche darauf überprüft, ob das entsprechende Mandat eingehalten worden ist.

#### C. Beschränkungen der Service public-Tätigkeit (Verbreitung oder Inhalt)

49 Schweden begrenzt weder die Distributionskanäle noch Inhalte, doch sind die Service public-Unternehmen verpflichtet, ihre Verpflichtungen über terrestrische Verbreitung zu erfüllen.

#### D. Service public-Wertetest

50 Es gibt ein Wertetest-Verfahren, doch ist dieses praktisch noch nie zur Anwendung gelangt.

---

15 Schwedens Bildungsradio, sendet sowohl übers Fernsehen als auch übers Radio.

16 Radio- och tv-lag.

17 Finnisch, Meänkieli (Tornedalfinnisch), Samisch, Romani und Jiddisch.

## E. Partnerschaften

SVT hat immer schon mit anderen Fernsehgesellschaften und / oder TV-Produktionsgesellschaften zusammengearbeitet, speziell im Bereich Drama, aber auch der Kinderprogramme oder etwa der Aktualitäts- oder Kulturprogramme. SVT wendet jährlich rund eine Milliarde Kronen<sup>18</sup> für externe unabhängige Produktionsfirmen auf. 51

## 3. Debatte und Diskussion

Die 2013 regierende bürgerliche Koalition beauftragte die Behörde für Presse, Radio und Fernsehen zu analysieren, wie SR, SVT und UR den Medienmarkt beeinflussen. In der Hälfte der Service public-Mandatsperiode, die noch bis Ende 2019 dauert, sollten die Bedingungen für die Service public-Tätigkeit revidiert werden.<sup>19</sup> Der entsprechende Bericht liegt seit September 2015 vor.<sup>20</sup> 52

Derweil haben die Anzeigenvermarkter eine Debatte über den Einfluss initiiert, den die Online-Nachrichtendienste der Service public-Medien im Zusammenhang mit der Abwanderung von Inseraten in Online-Geschäftsmodelle haben. Dies bestreitet Jonas Ohlsson in seiner Untersuchung am SOM-Institut der Universität Göteborg<sup>21</sup>. In der Verbandszeitung des schwedischen Journalistenverbandes äussert er sich wie folgt: «Eine grössere Nutzung der Internetnachrichten von SR und SVT geht mit einer erhöhten Nutzung der Webseiten der Lokalpresse einher. Unsere preliminäre Analyse zeigt, dass diese Angebote sich wechselseitig unterstützen. – Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Public-Service-Internetseiten eine negative Auswirkung auf die Nutzung der Portale der Tagespresse haben, eher umgekehrt. Je mehr Nachrichten auf den Seiten von SR und SVT gelesen werden, desto höher ist die Nutzung auf den Internetseiten der Lokalpresse. Das ist kein Nullsummenspiel.»<sup>22</sup> 53

## V. Finnland

### 1. Medienentwicklung

In Finnland werden Programme immer häufiger über andere Geräte als den Fernseh-Empfänger konsumiert. Im August 2014 sahen fast die Hälfte aller Haushalte über Internet fern. 54

Die Werbeeinnahmen der traditionellen Medien sinken und die kommerziellen TV-Gesellschaften haben Kündigungen unter dem Personal in Aussicht gestellt. Im werbefinanzierten Free-to-Air TV-Markt haben die neu hinzugekommenen SBS-Discovery und Fox je einen Anteil von 15 Prozent erobert. Der Marktführer MTV-Bonnier hat im Zeitraum von 2012 bis 2014 Verluste eingefahren, was zu effizienzsteigernden Restrukturierung und Verkäufen geführt hat. 55

Umsatz und Gewinne der geschriebenen Presse sind gefallen. Noch hat diese Tendenz nicht zu wesentlichen Fusionen oder Aufkäufen geführt. Aufgrund von Restrukturierungsmassnahmen wie Entlassungen beim Personal haben alle grösseren Unternehmen im Bereich der gedruckten Presse positive Jahresergebnisse erzielt. 2014 machte der Anteil der Online-Werbung 23 Prozent der gesamten Werbeeinnahmen aus und entsprach damit genau dem Anteil der Fernsehwerbung. Schätzungen zufolge soll die Online-Werbung im Verlauf des Jahres 2015 das selbe Volumen wie jenes in der gedruckten Presse erreichen (30 bis 35 Prozent). Von diesem Online-Werbewolumen beanspruchen die inländischen Printmedien-Unternehmen rund 30 Prozent, ausländische digitale Plattformen wie jene Google oder Facebook etwa 40 bis 50 Prozent. 56

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

Yleisradio Oy (YLE) ist das einzige Service public-Medium in Finnland. Trägerin ist eine mit Steuern finanzierte Aktiengesellschaft in staatlichem Eigentum, welche in den Verantwortungsbereich des Verkehrs- und Kommunikationsministeriums fällt. Der Betätigungsrahmen von YLE ist gesetzlich festgelegt. 57

18 Knapp 1,2 Mio SFr.

19 Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses im April 2016 ist noch nicht klar, ob die Minderheitsregierung, bestehend aus der Sozialdemokratischen und Grünen Partei, die 2014 angetreten ist, diese Revision durchführt.

20 Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, abrufbar unter <http://www.radioochtv.se/sv/mer-om-media/mediemarknaden/> (03.2016).

21 SOM-undersökning 2014, nur teilweise veröffentlicht. SOM-Institutet = Institut für Gesellschaft, Meinung, Medien.

22 <http://www.journalisten.se/nyheter/svts-natsatsning-inte-negativ-dagspressen> (03.2016).

58 Die Organe von YLE bestehen aus einem Verwaltungsrat mit 21, vom Parlament gewählten Mitgliedern. Dieser Verwaltungsrat ernennt einen Vorsitzenden und einen Generaldirektor.

59 Zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehört die Kontrolle darüber, ob die Service public-Verpflichtungen erfüllt werden, und die vorausgehende Evaluierung von neuen Service public-Diensten und -Funktionen im Hinblick auf die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse in der Gesellschaft. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob ein Dienst oder eine Funktion in Betrieb genommen werden kann oder nicht.

60 Die YLE untersteht einer doppelten Aufsicht. Zum einen überprüft das Parlament Aufsichtsfunktionen aufgrund des Jahresberichts des Verwaltungsrates, ob die Service public-Aufgaben erfüllt worden sind. Zum anderen übt die unabhängige Kommunikationsaufsichtsbehörde Ficora<sup>23</sup> die Aufsicht darüber aus, ob YLE die gesetzlichen Bestimmungen einhält. etwa allgemeine EU-Quoten über europäische Programme oder YLE-spezifische Bestimmungen.

#### A. Finanzierung

61 Finnland wechselte am 1. Januar 2013 vom Gebühren- zum Steuersystem, zur sogenannten YLE-Steuer. Dies nach dem Übergang zum digitalen terrestrischen Fernsehen, in dessen Gefolge die Anzahl Personen welche, Gebühren entrichteten, kräftig abnahm.

62 Die YLE-Steuer ist einkommensabhängig und beläuft sich auf 0,68 Prozent der gesamten Erwerbseinkünfte und Kapitalzinsen eines Steuerzahlers. 2014 durfte sich diese Steuer aber nicht auf mehr als 143 Euro belaufen. Umgekehrt werden Steuerbeträge unter 51 Euro nicht eingezogen und Personen unter 18 Jahre sind von der Steuerpflicht ausgenommen. Die Steuer für Unternehmen und andere besteuerte Institutionen bemisst sich aufgrund von deren Einkünften. Sind Letztere höher als 50'000 Euro, beträgt die Steuer 140 Euro plus 0,35 Prozent des darüber liegenden Betrages, jedoch mit einer Obergrenze von 3'000 Euro im Jahr.

63 Die Einnahmen aus der YLE-Steuer fließen nicht ins Haushaltsbudget, sondern zu einem festgelegten Betrag in den staatlichen Fernseh- und Radiofonds und von dort – nach Abzug von 10 Prozent Mehrwertsteuer – an YLE. 2013 machte diese Summe 97 Prozent von YLEs Einnahmen aus. Werbung und gesponserte Programme sind YLE verboten. Das Unternehmen kann jedoch Einkünfte aus dem Verleih und Verkauf von technischen oder anderen Dienstleistungen erzielen.

#### B. Service public-Verpflichtungen

64 YLE betreibt vier Fernsehkanäle, die auch in HD-Qualität zugänglich sind, sechs Radiostationen und ein grosses Online-Angebot von Radio- und Fernsehsendungen. Ausserdem bietet YLE über 20 Lokalradio-Kanäle an und strahlt Nachrichten aus verschiedenen Distrikten aus.

65 Das Radio- und Fernsehprogramm von YLE soll umfassend sein und auch Extraleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zu gleichen Bedingungen gewährleisten. Diese und andere inhaltliche Anforderungen an den Service public sind in allen Telekommunikationsnetzwerken zu erfüllen. YLE soll namentlich

- die Demokratie stützen und jedermanns Möglichkeit, sich an der Demokratie zu beteiligen, indem eine breite Palette von Informationen, Meinungen und Debatten angeboten wird sowie Möglichkeiten zur Interaktion,
- finnische Kultur, Kunst und Unterhaltung produzieren, schaffen, entwickeln und pflegen,
- erzieherische und Gleichstellungs-Aspekte in den Programmen berücksichtigen, den Möglichkeiten zu lernen und zu studieren Platz einräumen, das Augenmerk auf Programme für Kinder und Jugendliche legen sowie religiöse Programme anbieten,
- finnisch- und schwedisch-sprachige<sup>24</sup> Bürgerinnen und Bürger gleich behandeln und Angebote in Sami, Romanes und Gebärdensprache produzieren sowie und soweit relevant in Sprachen von anderen Gruppen des Landes,
- Toleranz und Multikultur unterstützen und Programme für Minderheiten und besondere Gruppen anbieten,
- kulturelle Interaktion fördern und im Ausland hergestellte Programme anbieten sowie
- offizielle Mitteilungen ausstrahlen und bei ausserordentlichen Umständen Fernseh- und Radiosendungen ausstrahlen.

#### C. Beschränkungen der Service public-Tätigkeit (Verbreitung oder Inhalt)

66 Es gibt weder inhaltliche Beschränkungen des Service public-Auftrages von YLE noch bezüglich der Verbreitung dieser Programme.

23 Vgl. <https://www.viestintavirasto.fi/en/> auf englisch.

24 Schwedisch ist in Finnland zweite Amtssprache und ist die Muttersprache von gut fünf Prozent der Bevölkerung.



#### D. Service public-Wertetest

Finnland wendet seit dem 1. Januar 2013 einen Service public-Wertetest an, welcher in einer prospektiven Evaluation den Service public-Wert von neuen Diensten sowie deren Auswirkungen auf den Markt erfasst. Das Verfahren sieht vor, dass die Stellungnahmen der Konkurrenz- und Konsumentenschutzbehörde sowie von zentralen Akteuren einzuholen ist. Der Verwaltungsrat von YLE beschliesst, ob die entsprechenden neuen Dienste eingeführt werden können. 67

#### E. Partnerschaften

Zu YLEs neuer Strategie gehört, die Anzahl unterschiedlicher Partnerschaften zum Vorteil der Medienindustrie zu erhöhen. Im Musikbereich gibt es eine Zusammenarbeit zwischen Studierenden der Sibelius Akademie und dem Radiosymphonieorchester von YLE, auf dem Gebiet der Literatur mit dem finnischen Bibliothekswesen. 68

### 3. Debatte und Diskussion

In Finnland sind unter anderem Debatten über den Medienmarkt im allgemeinen, Medienpluralismus, erschwerte Bedingungen angesichts der Globalisierung und geändertem Nutzungsverhalten oder die wirtschaftliche Lage der Medien, insbesondere der geschriebenen Presse, geführt worden. 69

Im Zusammenhang mit dem Programm der Regierung, die Ende Mai 2015 antrat, ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, welche die Aufgaben und Finanzierung von YLE untersuchen soll. 70

## VI. Grossbritannien

### 1. Medienentwicklung

Von den fünf grössten Volkswirtschaften Europas verfügt Grossbritannien über die breiteste Free-to-Air- und Catch-up<sup>25</sup>-Abdeckung und die meisten kommerziellen Einnahmen. 71

Die kommerziellen Medien befinden sich in einem Markt geprägt von vertikaler Integration, Konsolidierung und Konkurrenz hinsichtlich der Premium-Inhalte. Das Publikum wird immer disparater, sämtliche Zielgruppen verbringen weniger Zeit mit den traditionellen Medien, aber mehr mit Online-Diensten, um individuelle Interessen zu befriedigen. Das junge Publikum führt diesen Trend an. Während das Internet stetig mehr Daten und Meinungen transportiert, wächst das Risiko der Desinformation, des fragmentierten Wissens und der Ausgrenzung. Einige Zielgruppen sind mangels Online-Zugang oder digitalen Fertigkeiten vom Medienkonsum ausgeschlossen. 72

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

Die Service public-Stationen sind die BBC, Channel 4 Corporation (C4C), Channel 3-Lizenznehmer – ITV, STV (Schottland) und UTV (Ulster) – und Channel Five. Alle Fernsehkanäle von BBC sind dem Service public verpflichtet, während es bei den anderen Stationen nur die Hauptkanäle sind (ITV, Channel 4 und Five). Auch alle Radiosender von BBC erfüllen den Service public. BBC und C4C stehen in öffentlichem Eigentum, während die Lizenznehmer von Channel 3 und Channel Five kommerzielle TV-Gesellschaften sind. BBC Alba und C4C betreiben gälische und walisische Sprachprogramme. 73

Die wichtigsten Regulierungsbehörden sind BBC Trust und das Ofcom<sup>26</sup>. BBC Trust repräsentiert die Interessen der Gebührenzahler und ist zuständig für die Sicherstellung der öffentlichen Zielsetzungen der BBC, vor allem der übergeordneten Rahmenbestimmungen. Ofcom ist die unabhängige Regulierungs- und Konkurrenzbehörde für den britischen Kommunikationssektor und insbesondere für Fernsehen, Radio, Telekommunikation und drahtlose Übertragungsdienste zuständig. 74

Die Rahmenvereinbarung zwischen dem Ministerium für Kultur, Medien und Sport und der BBC hält die Service public-Verpflichtungen sowie die Aufgaben und Funktionen fest, die BBC wahrzunehmen hat. Das Kommunikationsgesetz<sup>27</sup>, Rundfunkgesetz<sup>28</sup> und die Rahmenvereinbarung definieren auch die Aufgaben und Befugnisse, welche das Ofcom gegenüber der BBC hat. 75

25 «Nachholfernsehen», ausgestrahlte Sendungen, die später im Internet angesehen werden können.

26 Office of Communications.

27 Communications Act, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents> (03.2016).

28 Broadcasting Act, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents> (03.2016).

76 BBC Trust setzt unter anderem nach Konsultation des Ofcom alle Quoten für die TV-Nachrichten und Aktualitätensendungen fest, die BBC zu erfüllen hat. Ebenso bestimmt BBC Trust die Anforderungen für den Kodex, den die BBC-Leitung für die Einkäufe von unabhängigen Produzenten ausarbeitet. Das Ofcom überwacht die Einhaltung dieser Quoten durch alle Service public-Stationen, während BBC Trust diesbezüglich speziell die BBC im Auge behält. Darüber hinaus führt BBC Trust – bevor Beschlüsse gefasst werden, die wesentliche Änderungen im Angebot von BBC mit sich führen – einen Service public-Test durch. Die Service public-Dienstleistungen sind von zwei Seiten zu bewerten: die BBC Trust nimmt eine Service public-Würdigung vor und das Ofcom beurteilt deren Beeinflussung des Marktes. Was die anderen Service public-Veranstalter angeht, ist das Ofcom alleine zuständig.

#### A. Finanzierung

77 Die BBC finanziert sich über Gebühren. Sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner Grossbritanniens, die TV-Programme sehen oder so empfangen, wie sie am Fernsehen gezeigt werden, entrichten eine TV-Gebühr, sei dies über Fernsehgeräte, Computer, Mobiltelefone, Spielkonsolen oder Festplattenrecorder. Die Regierung, welche die Gebühren festsetzt<sup>29</sup>, beabsichtigt diese auf On-Demand-Nutzungen auszudehnen. Das Service public-Angebot der BBC ist werbefrei.

78 Die anderen Service public-Veranstalter finanzieren sich über Werbeeinnahmen. Sie ziehen auch Vorteile aus dem Zugang zu und der bevorzugten Stellung in den elektronischen Programmführern.

#### B. Service public-Verpflichtungen

79 Das Kommunikationsgesetz legt detailliert die Zielsetzungen des Service public-Rundfunks fest.

80 Die BBC untersteht einer Royal Charter<sup>30</sup> – einer königlichen Satzung –, welche die übergeordneten Service public-Ziele festschreibt. Ausführlichere Service public-Anforderungen finden sich in der erwähnten Rahmenvereinbarung mit dem Ministerium für Kultur, Medien und Sport. Die BBC Trust setzt in «Service Licences» Kriterien und eine Reihe von Anforderungen fest, welche die BBC für jedes einzelne Angebot zu erfüllen hat. Auch wenn das Ofcom gegenüber der BBC keine Kompetenzen hat, geht aus der Rahmenvereinbarung hervor, dass diese die Leitlinien der Ofcom für die Programmpolitik und die Berichte über den Service public im Zusammenhang mit dem Kommunikationsgesetz beachten soll.

81 Die Service public-Zielsetzungen, wie sie für die BBC in der Royal Charter festgelegt sind, widerspiegeln auch die Werte, die in Erfüllung des Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsauftrags anzustreben sind:

a) Unterstützung der Staatsbürgerschaft und Zivilgesellschaft

82 Die BBC soll Nachrichten-, Aktualitäts- und Faktenprogramme herstellen, damit sich die Zuschauer, Zuhörer und Nutzer in wichtigen aktuellen und politischen Fragen engagieren.

b) Bildung und Lernen fördern

83 Die BBC soll auf verschiedenen Gebieten das Interesse und den Erwerb von Kenntnissen stimulieren, indem sie Inhalte zugänglich macht, welche sowohl zu formellem als auch informellem Lernen beitragen. Ausserdem soll sie spezialisierte Unterrichtsinhalte samt dazugehörigen Materialien anbieten, welche das Lernen auf allen Stufen und für alle Altersgruppen erleichtert.

c) Kreativität und kulturellen Sachverstand stimulieren

84 Die BBC soll das Interesse, Engagement und die Teilnahme an kulturellen, kreativen und sportlichen Aktivitäten in ganz Grossbritannien ermuntern.

d) Grossbritannien, dessen Nationen, Regionen und Gesellschaften repräsentieren

85 Die BBC soll mit originalen Inhalten aus lokalen, regionalen und nationalen Bereichen kulturelle Identitäten reflektieren und stärken. Sie soll Kenntnisse über unterschiedliche Kulturen und alternative Standpunkte fördern, mit Inhalten, welche das Leben unterschiedlicher Menschen und in unterschiedlichen Teilen Grossbritanniens reflektieren.

e) Grossbritannien in die Welt und die Welt nach Grossbritannien bringen

86 Die BBC soll britische Staatsbürger auf internationale Fragen aufmerksam machen, auf andere Kulturen und Gesichtspunkte in anderen Ländern, sowohl in Nachrichten- und Aktualitätsprogrammen wie auch in anderen Angeboten wie Drama, Satire, Dokumentarfilmen, Bildungs- und Sportprogrammen sowie internationalen Nachrichtenprogrammen, welche sich an ein internationales Publikum richten.

29 Bis Ende März 2017 sind die Gebühren bei 145.50 Pfund – rund Fr. 202.00 – eingefroren.

30 Die Texte der Royal Charter und der Rahmenvereinbarung sind einsehbar unter [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory\\_framework/charter\\_agreement.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html) (03.2016) – vgl. auch <http://www.mediadb.eu/datenbanken/internationale-medienkonzerne/bbc.html> (03.2016).

- f) Dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit Nutzen aus neuen Kommunikationstechnologien und -diensten zieht  
Die BBC soll britische Staatsbürger darin unterstützen, das Bestmögliche im Umgang mit neuen Medientechnologien zu erreichen, in der Gegenwart und Zukunft. 87
- B. Beschränkungen der Service public-Tätigkeit (Verbreitung oder Inhalt)  
In Grossbritannien gibt es keine Beschränkungen der Service public-Tätigkeiten, weder hinsichtlich der Verbreitung noch betreffend des Inhalts des Service public. 88
- C. Service public-Wertetest  
Im Hinblick auf die Einführung neuer Service public-Angebote wird ein Wertetest durchgeführt (vgl. vorstehend VI.2). 89
- D. Partnerschaften  
Partnerschaften haben bei der BBC seit 1922 eine lange Tradition, sowohl in Projekten im Bereich der Fernseh- und Radioprogramme, in der Förderung der Bildung als auch in der Entwicklung und Technologien und Branchenstandards.<sup>31</sup> 90  
Die britische Regierung hat in einem Schritt zur Revision der BBC-Charta ein «Green Paper» veröffentlicht, in dem eine Erweiterung und Präzisierung der Verpflichtung, Partnerschaften einzugehen, vorgesehen ist, beispielsweise mit Lokalzeitungen oder anderen lokalen Medienanbietern oder das Zugänglichmachen von BBC-Inhalten auf Drittplattformen.<sup>32</sup> 91

### 3. Debatte und Diskussion

Die BBC-Charta soll auf den 1. Januar 2017 revidiert werden, aufgrund des vorerwähnten «Green Papers» (vgl. Fn 33). Die Diskussion dreht sich vor allem auch darum, welche Service public-Dienste mit welchen Inhalten die BBC künftig erbringen soll. Ausserdem ist auch das Finanzierungssystem der BBC in Frage gestellt.<sup>33</sup> 92

---

**Zusammenfassung** Das dänische Kulturministerium hat einen Ausschuss eingesetzt, der sich mit den Herausforderungen des Service public angesichts der herrschenden Medienwirklichkeit befasst. Grundlage für diese thematische Auseinandersetzung ist eine Untersuchung der Situation der Service public-Medien in verschiedenen Ländern, welche im Verlauf der Zeit aktualisiert wird. Die zusammenfassende Übersetzung aus dem Dänischen stellt den Stand im Herbst 2015 dar. Vor allem die Service public-Verpflichtungen widerspiegeln den Stellenwert, den die einzelnen Länder den Medien mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag im kulturellen, gesellschaftlichen und demokratischen Diskurs einräumen.  
Dieser erste Teil der Untersuchung findet in einer späteren medialex-Ausgabe ihre Fortsetzung.

---

31 Eine Übersicht über konkrete Partnerschaften findet sich unter <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/howwework/partnerships> (03.2016).

32 Department for Culture Media & Sport: BBC Charter Review, Public Consultation 16 July – 8 October 2015, abrufbar unter [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445704/BBC\\_Charter\\_Review\\_Consultation\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf) (03.2016).

33 Im Vordergrund steht der Wechsel zu einer Haushaltsabgabe.

---

## Strategie des Bundesrates für eine digitale Schweiz

---

Die Schweiz soll die Chancen der Digitalisierung in allen Lebensbereichen konsequent nutzen. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat heute die Strategie «Digitale Schweiz» verabschiedet. Diese gilt ab sofort und soll im Dialog mit Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung und Zivilgesellschaft laufend weiterentwickelt werden. Für den Erfolg der Schweiz im digitalen Raum ist zentral, dass alle Stakeholder eng zusammenarbeiten. Die bisherige Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz aus dem Jahr 2012 war demgegenüber nur für den Bund handlungsrelevant.

---

[www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch)

---

## Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) – Stellungnahmen

---

Am 14. Juni 2015 hat das Volk die Änderungen des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) angenommen. Vom 25. August bis 24. November 2015 konnten sich die betroffenen Kreise zum Entwurf äussern, der ihnen vom BAKOM im Rahmen der Anhörung vorgelegt worden war. Es sind 97 Stellungnahmen eingegangen.

---

[www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch)

---

# Retweet-Urteil: Journalist durch Strafrechts-Richter wegen (zivilrechtlicher) Persönlichkeitsverletzung verurteilt

Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 26. Januar 2016 (GG1502250-L / U)

---

Lorsqu'une infraction a été commise et consommée sous forme de publication par un média, l'auteur est seul responsable, sous réserve des dispositions suivantes (art. 28 al. 1 CP). En vertu des dispositions concernant la diffamation et la calomnie (art. 173 ch.1 al. 2, art. 174 ch. 1 al. 2 CP), la propagation d'allégations diffamatoires ou la calomnie sont punissables. Elles restent cependant impunies pour autant que le média transmette uniquement un contenu faisant partie de la chaîne typique de production et de diffusion (art. 28 CP). Les « retweet », soit la retransmission de tweets par le biais de Twitter, demeurent par conséquent non punissables.

Lorsque l'état de fait est suffisamment établi et que le prévenu est acquitté, le Tribunal pénal peut également statuer sur les conclusions civiles présentées (art. 126 al.1 lit. b CPP).

---

Wird eine strafbare Handlung durch Veröffentlichung in einem Medium begangen und erschöpft sie sich in dieser Veröffentlichung, so ist, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen, der Autor allein strafbar (Art. 28 Abs. 1 StGB). Gemäss Bestimmungen der Üblen Nachrede und der Verleumdung (Art. 173 Ziff. 1 Abs. 2, 174 Ziff. 1 Abs. 2 StGB) ist die Weiterverbreitung ehrenrühriger Behauptungen oder Verdächtigungen strafbar. Sie bleibt jedoch straflos, solange sie sich lediglich innerhalb der für das Medium typischen Herstellungs- und Verbreitungskette bewegt (Art. 28 StGB). Die Wiedergabe von Tweets über Twitter im Rahmen sogenannter «Retweets» bleibt somit straflos.

Bei spruchreifen Sachverhalten kann ein Strafgericht, wenn es zu einem Freispruch kommt, auch über damit verbundene Zivilansprüche entscheiden (Art. 126 Abs. 1 lit. b StPO).

---

**Stichworte** Genugtuung; Retweet; üble Nachrede; Verleumdung

**Bestimmungen** Art. 28, 173 Ziff. 1 Abs. 2, 174 Ziff.1 Abs. 2 StGB; Art. 126 Abs. 1 lit. b StPO; Art. 28, 28a ZGB

---

## Sachverhalt (Zusammenfassung)

Der Privatkläger ist ein landesweit bekannter Politiker und Rechtsanwalt. Am 14. Juni 2012 erschien in der «WOZ» ein Artikel über den Privatkläger und seine allfällige Verbindung zur Internet-Adresse «adolf-hitler.ch», deren Halter auf den Namen des Privatklägers lautete.

«NewsMän» resp. «MusicMän2013», ein Twitterer, der Medienberichte verbreitet, dessen wahre Identität jedoch nicht bekannt ist, verwies am 13. Juli 2012 auf einen Artikel der NZZ und auf einen Leserbrief, mit dem der Privatkläger auf den Beitrag reagiert hatte. Obwohl der Artikel und der Leserbrief nichts mit der Hitler-Domain zu tun hatten, bezeichnete «MusicMän2013» den Privatkläger als «Hermann ‚Dölf‘ Lei». Der Angeklagte, der im Übrigen in der «WOZ» erschienen Artikel verfasst hatte, leitete den Tweet kommentarlos an seine Follower weiter.

Am 16. Juni 2013 zeigte der Privatkläger den Beschuldigten bei der Staatsanwaltschaft an. Nach einem Umweg über das Obergericht, welches zu klären hatte, ob die ab Entdeckung des Retweets laufende dreimonatige Frist zur Anklageerhebung eingehalten worden war, versuchte die Staatsanwaltschaft, «MusicMän2013» ausfindig zu machen. Am 17. September 2015 erhob sie Anklage gegen den Beschuldigten wegen Verleumdung resp. übler Nachrede.

## Erwägungen (Zusammenfassung)

1-3

(...);

### 4 Rechtliche Würdigung

#### 4.1 Verleumdung und Üble Nachrede

Der Üblen Nachrede macht sich schuldig, wer jemanden bei einem anderen eines unehrenhaften Verhaltens oder anderer Tatsachen beschuldigt oder verdächtigt, die geeignet sind, seinen Ruf zu schädigen (Art. 173 Ziff. 1 Abs. 1 StGB). Der Üblen Nachrede macht sich ebenfalls schuldig, wer eine solche Beschuldigung oder Verdächtigung weiterverbreitet (Art. 173 Ziff. 1 Abs. 2 StGB). Der Verleumdung macht sich schuldig (*sic!*), wer solche Beschuldigungen oder Verdächtigungen wider besseres Wissen erhebt oder verbreitet (Art. 174 Ziff. 1 StGB).

Der Vorwurf, Sympathien für das Nazi-Regime zu haben, ist rufschädigend (...). (...) Die Staatsanwaltschaft und der Privatkläger erblicken diesen Vorwurf im weitergeleiteten Tweet, in dem von «Hermann ‚Dölf‘ Lei» die Rede war.

#### 4.2 Sonderregelung für Veröffentlichungen in einem Medium

Wird eine strafbare Handlung durch Veröffentlichung in einem Medium begangen und erschöpft sie sich in dieser Veröffentlichung, so ist, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen, der Autor allein strafbar (Art. 28 Abs. 1 StGB). Kann der Autor nicht ermittelt oder in der Schweiz nicht vor Gericht gestellt werden, so ist der verantwortliche Redaktor nach Artikel 322<sup>bis</sup> [StGB] strafbar. Fehlt ein verantwortlicher Redaktor, so ist jene Person nach Artikel 322<sup>bis</sup> [StGB] strafbar, die für die Veröffentlichung verantwortlich ist (Art. 28 Abs. 2 StGB).

##### 4.2.1 Alte und neue Regelung der Presse- bzw. Mediendelikte

Bereits die 1942 in Kraft getretene Fassung des schweizerischen Strafgesetzbuchs enthielt eine Sonderregelung für strafbare Veröffentlichungen. Sie war auf strafbare Handlungen beschränkt, die «durch das Mittel der Druckerpresse» begangen werden. (...)

Die heutige Regelung trat am 1. April 1998 in Kraft (...). Die Ausdehnung der Sonderregelung von der «Druckerpresse» auf sämtliche Medien hatte vor allem Radio und Fernsehen im Auge, gilt aber nicht nur für sie (...).

##### 4.2.2 (...)

##### 4.2.3 Ehrverletzungsdelikte in der Variante des Weiterverbreitens

(...) Art. 28 StGB schützt (...) nicht nur, soweit es um Anstiftung, Gehilfenschaft oder Mittäterschaft geht. Auch die zum eigenständigen Delikt ausgestaltete Teilnahme durch Weiterverbreiten ist mit Art. 28 StGB von der Strafbarkeit ausgenommen, solange sich die Täter innerhalb der für das Medium typischen Herstellungs- und Verbreitungskette bewegen. (...)

#### 4.3 Twitter als Medium

##### 4.3.1 – 4.3.5 (...)

##### 4.3.6 Wirksamer Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht

Hinzu kommt, dass den Betroffenen nicht allein das Strafrecht zu Gebot steht, um sich gegen ehrenrührige Retweets zu wehren. Zivilrechtlich gibt es keine Privilegierung der Herstellungs- und Verbreitungskette der Medien (...). Der Betroffene kann gegen jeden klagen, der an einer Persönlichkeitsverletzung mitwirkt, also auch gegen den Retweeter (...). (...) Die zivilrechtlichen Folgen einer Persönlichkeitsverletzung einschliesslich der anfallenden Verfahrenskosten sind als Anreiz für korrektes Verhalten im Internet mindestens so wirksam wie eine bedingte Geldstrafe.

##### 4.3.7 Twitter als Medium

Die Auslegung von Art. 28 StGB muss dazu führen, Twitter als Medium anzuerkennen.

#### 4.4 (...)

#### 4.5 Medientypische Verbreitungskette

Von der Strafbarkeit ausgenommen ist nur das Weiterverbreiten ehrenrühriger Äusserungen innerhalb der medien-spezifischen Verbreitungskette (...). (...) Hier stellt sich die Frage, ob der Retweet zu der für Kurznachrichten auf Twitter typischen und üblichen Verbreitungskette gehört.

##### 4.5.1 Konzept und Geschäftsmodell von Twitter

Die Betreiber von Twitter haben es darauf angelegt, dass die Nutzer Kurznachrichten weiterverbreiten. (...) Ein Stück weit leben die sozialen Medien davon, dass die Nutzer die Inhalte auswählen. (...)

Diese Auswahl der Inhalte durch die Nutzer und die Verknüpfung der Nutzer untereinander ist auch aus kommerziellen Gründen gewollt. (...) Das Retweeten ist Teil des Konzepts von Twitter und auch wichtig für dessen kommerziellen Erfolg. Es ist Teil der von Twitter geplanten und gewollten Verbreitungskette eines Tweets.

#### 4.5.2 (...)

#### 4.5.3 Parallelen bei althergebrachten Kommunikationsformen

(...) Der Retweet ist durchaus vergleichbar mit dem Wirken jener Personen, die im Rahmen der Plakataktion der CVP im Unterwallis Plakate geklebt haben. Auch sie kannten die verbreiteten Inhalte. Sie handelten aus freien Stücken, nicht weil sie damit ihren Lebensunterhalt verdienten, und sie erreichten die Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass es bedeutend mehr Identifikation mit einem Inhalt und Engagement braucht, um Plakate zu kleben als um Tweets per Mausclick weiterzuleiten. (...) Jene Wertungen, die in BGE 128 IV 53 zu Freisprüchen führten, sprechen für die Straflosigkeit des Retweets.

#### 4.5.4 Retweet als Teil der medientypischen Verbreitungskette

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Retweet ein Glied der für Kurznachrichten auf Twitter typischen, üblichen und von den Betreibern gewollten Verbreitungskette ist. Das Retweeten einer ehrenrührigen Kurznachricht muss deshalb gestützt auf Art. 28 Abs. 1 StGB straflos bleiben, obwohl es den Tatbestand des Weiterverbreitens im Sinne von Art. 173 Ziff. 1 Abs. 2 StGB (Üble Nachrede) bzw. Art. 174 Ziff. 1 Abs. 2 StGB (Verleumdung) erfüllt.

#### 4.6 Mediendelikt

Die Privilegierung der medienspezifischen Verbreitungskette greift nur bei Straftaten, die sich in der strafbaren Veröffentlichung erschöpfen (Art. 28 Abs. 1 StGB). (...)

#### 4.7 Redaktor oder für die Veröffentlichung verantwortliche Person?

Da die Identität von «NewsMän» bis heute nicht bekannt ist, stellt sich die Frage, ob der Beschuldigte als verantwortlicher Redaktor oder für die Veröffentlichung des Tweets verantwortliche Person nach Art. 322bis StGB zu bestrafen ist. Der Beschuldigte ist nicht der Redaktor von «NewsMän» und er hatte auch keinen Einfluss auf den Entscheid von «NewsMän», einen Tweet mit der Bezeichnung «Hermann ‚Dölf‘ Lei» abzusetzen. Der Tweet war bereits öffentlich, als der Beschuldigte ihn auf seinem eigenen Twitter-Account angezeigt erhielt. Ein Schuldspruch wegen der Nichtverhinderung einer strafbaren Veröffentlichung würde den Wortlaut von Art. 322bis StGB überdehnen. Der Beschuldigte war nicht in einer Position, in welcher er die Veröffentlichung von «NewsMän» hätte verhindern können. (...)

#### 4.8 Freispruch

Der Beschuldigte ist nicht der Autor der Bezeichnung «Hermann ‚Dölf‘ Lei». Er ist von Schuld und Strafe freizusprechen, weil er sich mit seinem Retweet innerhalb der für einen Tweet typischen Verbreitungskette bewegt hat.

#### 5 Zivilansprüche

Anders als nach der Zürcher Strafprozessordnung entscheidet das Gericht heute auch bei einem Freispruch über Zivilansprüche, wenn der Sachverhalt spruchreif ist (Art. 126 Abs. 1 lit. b StPO). Der Sachverhalt, auf den es ankommt, steht fest und die Parteien bestreiten ihn nicht. Über die Zivilansprüche des Privatklägers ist zu urteilen.

#### 5.1 Zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutz

Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, kann zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 ZGB). Eine Verletzung ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist (Art. 28 Abs. 2 ZGB).

#### 5.1.1 Persönlichkeitsverletzung

(...) Vorwürfe, ein Anhänger des Nationalsozialismus zu sein oder nur schon das Wirken jenes Regimes zu verharmlosen, sind (...) strafrechtlich relevant. Dass derartige Vorwürfe auch eine zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung sind, bedarf keiner näheren Erläuterung (...). Detailliert zu prüfen ist jedoch, ob sich ein derartiger Vorwurf rechtfertigen lässt und ob ihn der Beschuldigte überhaupt erhoben hat.

#### 5.1.2 Rechtfertigung durch überwiegendes öffentliches Interesse

Der Privatkläger ist zumindest zur relativen Person der Zeitgeschichte geworden, indem er eine wichtige Rolle gespielt hatte bei der Weiterleitung von Verdachtsmomenten auf Insidergeschäfte, die zum Rücktritt des damaligen Präsidenten der Nationalbank führten. Er übt auch heute öffentliche Ämter aus. (...) In einem Zeitungsartikel der Frage nachzugehen, was der Privatkläger mit der Domain adolf-hitler.ch zu tun hat, war rechtmässig. [Es] bestand ein legitimes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit (...). (...)

## 5.2 Ergebnis der Recherchen des Beschuldigten

Wäre der Privatkläger ein Anhänger oder Verharmloser des Nationalsozialismus, dann dürfte man das auch öffentlich sagen und die Diskussion darüber, was mit der Bezeichnung «Hermann ‚Dölf‘ Lei» gemeint sei, würde sich erübrigen. Es ist deshalb kurz darauf einzugehen, was die Recherchen des Beschuldigten ergeben haben (...):

### 5.2.1-5.2.3

#### 5.2.4 Zusammenfassung

Der Privatkläger ist kein Anhänger oder Verharmloser des Nationalsozialismus. Die Recherchen des Beschuldigten haben dafür keine ernsthaften Anhaltspunkte zu Tage gefördert. (...) Der Beschuldigte will denn auch keinen entsprechenden Vorwurf erhoben haben. Er sieht in der Bezeichnung «Dölf» (...) lediglich einen Hinweis auf die Angelegenheit mit der Hitler-Domain.

## 5.3 Wirkung auf den «Durchschnittsleser» als Massstab

### 5.3.1 Die Figur des Durchschnittslesers (...)

Bei Veröffentlichungen, die von mehr als einer Hand voll Personen wahrgenommen werden, lässt sich nicht bei jedem einzelnen Leser feststellen, wie er einen Text tatsächlich verstanden hat. Ausschlaggebend ist, wie ein «Durchschnittsleser» die fragliche Äusserung versteht. Mit einzubeziehen ist der gesamte Kontext der fraglichen Äusserung (...)(...)

### 5.3.2 Adressatenkreis des Retweets

Der Beschuldigte hat den Tweet von «NewsMän» an seine eigenen Follower weitergeleitet. Dass damals rund 1500 Twitterer Follower des Beschuldigten waren, verleitet dazu, die Reichweite des Retweets zu überschätzen. Die wenigsten Twitterer schauen systematisch alles an, was sich seit dem letzten Blick auf ihren Account getan hat. (...) Auch sind längst nicht alle, die sich irgendwann einmal bei Twitter registriert und die Tweets des Beschuldigten verfolgt haben, aktive Nutzer. Es ist gut möglich, dass nur eine Hand voll oder nur ein paar Dutzend Follower des Beschuldigten den fraglichen Retweet wahrgenommen haben. (...)

### 5.3.3 Hermann «Dölf» Lei in den Augen der Follower des Beschuldigten

Wer von der ganzen Angelegenheit um die Hitler-Domain noch nie etwas gehört oder alles bereits wieder vergessen hat, für den ist die Bezeichnung «Hermann ‚Dölf‘ Lei» unverständlich. (...)

Wer die Fakten rund um die Hitler-Domain ganz genau vor Augen hat, der wird in der Bezeichnung «Dölf» lediglich eine Anspielung auf die vom Beschuldigten veröffentlichte Angelegenheit erblicken. (...)

Diese beiden Extreme (...) dürften jedoch beide nicht das Vorwissen des durchschnittlichen Followers des Beschuldigten wiedergeben. Die meisten, die sich für die Arbeit des Beschuldigten interessieren, dürften die Geschichte um adolf-hitler.ch mitbekommen haben. Der Artikel lag allerdings bereits einen Monat zurück. (...) Das Vorwissen des Durchschnittslesers dürfte sich deshalb darauf beschränken, dass «irgendetwas war mit dem Privatkläger und adolf-hitler.ch», ohne ganz genau im Gedächtnis abrufen zu können, worin die Verbindung (...) genau bestand. Der Beschuldigte kommentierte die Fakten sinngemäss so, dass sich kein Nachweis dafür erbringen lasse, der Privatkläger sei ein Anhänger oder Verharmloser des Nationalsozialismus, die ganze Geschichte werfe aber viele offene Fragen auf, zu denen sich der Privatkläger bedeckt halte. Wer diesen Grundtenor des Artikels noch vor Augen hat, nicht aber die detaillierte Herleitung dieser Einschätzung, der ist durchaus geneigt, «Hermann ‚Dölf‘ Lei» als «Hermann Lei, der verkappte Neonazi» zu lesen. (...)

Es ist nochmals zu betonen, dass eine detaillierte und in den Fakten korrekte Darstellung der Verbindung des Privatklägers zu adolf-hitler.ch zulässig war. Die Verkürzung dieser Diskussion zum Namenszusatz «Dölf» einen Monat später, als nicht mehr alle Fakten in allen Köpfen präsent waren, verletzte jedoch die Persönlichkeit des Privatklägers. (...)

## 5.4 Rechtsfolgen der Persönlichkeitsverletzung

### 5.4.1 Reaktionsmöglichkeiten des Gerichts

Als Folge einer Persönlichkeitsverletzung kann das Gericht jeden, der daran mitgewirkt hat, verpflichten, eine Berichtigung oder das Urteil zu veröffentlichen (Art. 28a Abs. 2 ZGB). Das Gericht kann ferner die Widerrechtlichkeit einer Persönlichkeitsverletzung feststellen (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 3 ZGB). (...)

### 5.4.2 Voraussetzungen der Genugtuung (Art. 49 Abs. 1 und Abs. 2 OR)

Der implizit mit dem Retweet erhobene Vorwurf, der Privatkläger sei ein Anhänger oder Verharmloser des Nationalsozialismus, verletzt dessen Persönlichkeit schwer genug, um eine Genugtuung zu rechtfertigen. (...)

### 5.4.3 Geldsumme oder andere Form der Genugtuung

(...) Der Beschuldigte ist (...) zur Wiedergutmachung der Persönlichkeitsverletzung zu verpflichten, dieses Urteil auf Twitter bekannt zu machen. So lässt sich der Adressatenkreis des ursprünglichen Retweets am Besten er-



reichen. Mit dieser für den Privatkläger wirksamen und für den Beschuldigten kostengünstigen Art der Genugtuung lassen sich die legitimen Anliegen, den guten Ruf zu schützen und Debatten im Internet nicht an unüberschaubare Risiken zu knüpfen, am ehesten in Einklang bringen.

Eine Kurznachricht auf Twitter umfasst höchstens 140 Zeichen. (...) Diese Überlegungen führen zur Verpflichtung des Beschuldigten, auf seinem Twitter-Account folgende Meldung zu veröffentlichen: «Bezirksgericht Zürich: Retweet von «Hermann ‚Dölf‘ Lei» nicht strafbar, aber persönlichkeitsverletzend. Urteil Nr. GG150250-L.»

6 (...)

---

**Anmerkungen** Am 26. Januar 2016 hat ein Strafrechts-Einzelrichter am Bezirksgericht Zürich einen Einzelentscheid gefällt, der weiterhin zu reden geben wird. Der Entscheid - soviel ist klar - erging in unkartografiertem Gelände, war neuartig und rechtsschöpferisch. Worum ging es? Der SVP-Parlamentarier und Politiker Hermann Lei hatte Strafanzeige gegen den «WOZ»-Journalisten Carlos Hanimann eingereicht, weil der ihn durch einen «Retweet» in seiner Ehre verletzt und sogar verleumdet habe. Hanimann hatte den «Tweet» eines regelmässigen, aber unbekannt politischen Twitterers als «Retweet» abgesetzt und dabei kommentarlos zwischen die Namensbestandteile «Hermann» und «Lei» den Kürzel «Dölf» eingeschoben gelassen. Das suggeriere, so der Privatkläger, er - Lei - sympathisiere mit Hitler (Adolf = Dölf) und dem Nazitum. Zuvor hatte Hanimann in der WOZ bereits darauf hingewiesen, dass Lei bis vor kurzem einziges VR-Mitglied der Domain «adolf-hitler.ch» war. Er berichtete auch, dass Lei alle Nazi-Sympathien dezidiert zurückweise. Das Obergericht verlangte vom Bezirksgericht eine strafrechtliche Abklärung des Ehrverletzungsvorwurfs. Der Einzelrichter wendete die «Dölf»-Anspielung hin und her und fand sie letzten Endes nach einem Durchschnittsempfinden politisch wacher Zeitgenossen - mir scheint: nicht ganz zwingend - ehrverletzend.

Aber dann liess der Richter den ersten kreativen Akt folgen: Werde ein ehrverletzender Vorwurf in einem Medium geäussert, sei nur der Autor strafbar. Der Autor aber bleibe trotz Nachforschungen unbekannt. Strafflos bleibe, wer eine solche Äusserung nicht redigiere, sondern bloss in der Twitter-üblichen Verbreitungskette verteile. Der echte «Retweeter» verbreite «die Aussage eines andern bloss durch Knopfdruck» an seine wohl etwa 1500 Followers, sei also laut Gesetzeswortlaut nicht strafbar.

Und gleich folgte der nächste kreative Akt des Richters. Er wandte die «Adhäsion» an, was heisst, dass der Strafrichter unter besonders klaren Voraussetzungen im selben Sachverhalt auch eine Zivilklage mitentscheiden kann. Das sichert eine gewisse Einheitlichkeit der Rechtspflege; zudem erspart die Adhäsion den Parteien und dem Staat Zeit wie auch Kosten.

Viele Richter scheuen davor zurück. Nicht so der Einzelrichter im vorliegenden Fall: Er erinnerte an Gerichtsurteile, die hier einen Hauptunterschied zwischen Strafrecht und Zivilrecht ausmachten: Der Strafrichter stellt höhere Ansprüche an die Ehrverletzung, die den Kern der Persönlichkeit beschädigt. Anders als der Zivilrichter, bei dem gegen alle, die an der selbst leichteren Persönlichkeitsverletzung mitwirken, Hilfe erbeten werden kann. Beispiel: Ein von der Zeitung auf der «offenen» Internet-Leserseite nicht sogleich entfernter Leser-Schlänggen (so ein Bundesgerichtsurteil). Das setzte der Richter gestützt auf das ZGB hier um, indem er dem «Retwitterer» befahl, eine vorformulierte Meldung in knapper Twitterlänge zu senden: «Retweet» gegen Lei war [zivilrechtlich] persönlichkeitsverletzend.

Soweit der dritte kreative Akt des Richters. Mindestens eine Partei hat Berufung angemeldet. Die meisten an der Verhandlung Anwesenden waren, wie man hört, überrascht: Der Einzelrichter hatte diesen Aspekt mit den Parteien offenbar gar nicht diskutiert.

---

Dr. iur. Peter Studer, Rüslikon

---

# Contrainte pénale reconnue dans un cas de stalking

Arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 2015 (141 IV 437)

---

Le législateur a refusé d'ajouter dans le Code pénal une infraction de harcèlement obsessionnel («stalking») au motif que les éléments qui le constituent sont le plus souvent déjà sanctionnés individuellement. Lorsqu'il examine si l'un de ces comportements revêt une intensité suffisante pour être comparable à un acte de violence ou une menace et ainsi réaliser l'infraction de contrainte de l'art. 181 CP, le Tribunal fédéral tient néanmoins compte des comportements précédents, et cela qu'ils aient eu lieu dans le monde réel ou en ligne.

---

Der Gesetzgeber hat auf die Aufnahme des Straftatbestandes des Stalkings (zwanghafte Belästigung) mit der Begründung verzichtet, dass alle das Stalking begründenden Elemente meistens bereits für sich genommen bestraft werden. Bei der Prüfung, ob eines dieser Elemente eine genügende Intensität erreicht, als dass ein Gewaltakt oder eine Bedrohung vorliegen würde, um den Strafbestand der Nötigung nach Art. 181 StGB zu erfüllen, berücksichtigt das Bundesgericht die Gesamtheit der Handlungen, ob sie sich nun in der realen Welt oder Online zugetragen haben.

---

**Mots-clés** Contrainte; Facebook; harcèlement; liberté d'action de la victime; menace; stalking

Art. 181 CP

---

## Faits (résumé)

Madame X. et Monsieur A. (qui était marié avec un autre personne) ont entretenu une relation pendant un peu plus de deux ans. Suite à leur rupture, Madame X. a envoyé des lettres et des cadeaux, ainsi que de nombreux courriels à Monsieur A., son épouse et ses connaissances. Madame X. a également fait des graffitis dans l'entrée de l'immeuble de Monsieur A. et a diffusé des courriels privés et intimes de Monsieur A. sur son propre compte Facebook où elle compte plus de 900 «amis», tout cela dans le but d'avoir une discussion avec lui. Elle a aussi tenté en vain de rencontrer Monsieur A. lors d'entractes de représentations théâtrales ou sur le chemin pour s'y rendre.

Le tribunal cantonal s'est notamment fondé sur l'ATF 129 IV 262 pour regrouper chaque tentative de contact de Madame X. avec Monsieur A., et la condamner pour contrainte, dommage à la propriété, injure, utilisation abusive d'une installation de télécommunication, violation de domicile, insoumission à une décision de l'autorité, voies de fait et injure, à une peine privative de liberté de 8 mois avec sursis, une peine pécuniaire avec sursis de 20 jours-amendes à CHF 10.- et une amende de CHF 800.-, ainsi qu'à des dommages-intérêts de CHF 8'538.25 et un tort moral de CHF 4'000.-.

Madame X. recourt et considère que chaque tentative de contact doit être prise isolément, ce qui empêche de retenir l'infraction de contrainte selon l'art. 181 CP.

## Considérents en droit (résumé)

1.-2.  
(...)

3.

3.1. Les actes retenus par l'autorité cantonale visaient tous, explicitement ou implicitement, à contraindre Monsieur A. à accepter une dernière entrevue avec Madame X. Ils constituaient en outre des atteintes à la personnalité protégée par l'art. 28 CC.

### 3.2.

3.2.1 Se rend coupable de contrainte selon l'art. 181 CP celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligée à faire, à ne pas faire ou à laisser faire un acte. Il s'agit d'un délit de résultat: le moyen de contrainte doit atteindre la personne visée dans sa liberté d'action.

Il n'y a pas de peine sans loi et une restriction de la liberté d'action selon l'art. 181 CP doit donc être interprétée de manière restrictive. N'importe quelle pression de peu d'importance ne suffit pas. Il faut que le moyen de contrainte utilisé soit, comme pour la violence ou la menace d'un dommage sérieux, propre à impressionner une personne de sensibilité moyenne et à l'entraver d'une manière substantielle dans sa liberté de décision ou d'action. Il s'agit donc de moyens de contrainte qui, par leur intensité et leur effet, sont analogues à ceux qui sont cités expressément par la loi.

Une contrainte est illicite parce que le moyen utilisé ou le but poursuivi est illicite, soit parce que le moyen est disproportionné pour atteindre le but visé, soit encore parce qu'un moyen conforme au droit utilisé pour atteindre un but légitime constitue, au vu des circonstances, un moyen de pression abusif ou contraire aux mœurs.

3.2.2 Les faits décrits dans l'acte d'accusation et qui ne sont pas contestés par la recourante correspondent à ce que la recherche criminologique qualifie de «stalking» (harcèlement obsessionnel) et dont les caractéristiques typiques sont le fait de surveiller, de rechercher continuellement la proximité physique, de harceler et de menacer autrui, de manière répétée (au moins à deux reprises) et à provoquer chez la victime une certaine crainte. Le harcèlement peut prendre des formes variées et s'étendre sur une longue durée, parfois supérieure à une année. C'est la répétition et la combinaison de nombreux actes isolés qui constitue le harcèlement obsessionnel.

Il n'y a en Suisse pas d'infraction spéciale liée au harcèlement obsessionnel. L'instauration d'une telle infraction a échoué au Conseil des Etats, notamment parce que les différents comportements sont déjà réprimés par les articles 179ss, 179 septies, 180, 181 et 186 CP, ainsi que l'art. 28b CC en lien avec l'art. 292 CP.

A la différence des éléments constitutifs de l'infraction de harcèlement obsessionnel connue dans d'autres ordres juridiques, les cas de contrainte sont analysés en Suisse pour chaque infraction individuelle et non selon le comportement global. Il faut donc pour que l'infraction de contrainte soit réalisée, qu'un comportement déterminé de l'auteur oblige la victime à accomplir, tolérer, ou omettre un acte. Le résultat doit être dans un rapport de proximité avec le moyen de contrainte et non l'ensemble des actes.

Les faits doivent cependant être pris en compte dans leur globalité, y compris les événements précédant les faits considérés. Lorsque des atteintes ont lieu pendant une durée prolongée, leur effet est cumulé. Une certaine intensité est donc atteinte et peut être de nature à limiter la liberté d'action d'une personne de manière similaire à l'usage de la violence ou de menaces, quand bien même chaque acte pris isolément ne remplirait pas les conditions de l'art. 181 CP.

### 3.3

Les actes de Madame X. ont représenté pour Monsieur A. un préjudice sérieux en étalant notamment sa vie privée par le biais de courriels et sur Facebook. Ces actes ont fait subir à Monsieur A. une humiliation publique et l'ont importuné, ainsi que des tiers.

C'est à juste titre que l'autorité inférieure a retenu qu'avec le temps, chacun des actes de Madame X. revêtait une intensité telle que la liberté d'agir de Monsieur A. devenait réduite et que même la simple présence de Madame X., au vu des épisodes précédents, était de nature à traumatiser Monsieur A.

### 4.-6.

(...)

1

---

**Annotations** Le législateur a refusé d'ajouter dans le Code pénal une infraction de harcèlement obsessionnel, car la plupart des actes individuels constituant le harcèlement sont déjà réprimés par des infractions séparées. Dans de nombreuses situations cependant, les actes pris séparément n'atteignent pas l'intensité requise pour réaliser l'infraction. Le harcèlement obsessionnel exige d'ailleurs une répétition des comportements (au moins deux fois), ce qui démontre aussi que l'atteinte dommageable ou simplement le comportement socialement réprimé n'est que rarement réalisé avec un seul comportement.

2

Le Tribunal fédéral rappelle que chaque acte doit être considéré séparément et que pour qu'il y ait contrainte au sens de l'art. 181 CP, le comportement de nature à entraver la liberté d'action doit être proche du résultat. On ne peut pas considérer que tous les actes de l'auteur qui se sont produits durant une période plus ou moins longue représentent une atteinte à la liberté de se déterminer, mais il faut vérifier si un comportement précis a restreint cette liberté. Comme il s'agit en plus de la formulation générale de l'art. 181 CP («de quelque autre manière»), il

faut que son intensité soit au moins égale à celle exigée des autres moyens (violence ou menace d'un dommage sérieux).

Le Tribunal fédéral ne fait cependant pas abstraction des circonstances spécifiques du harcèlement obsessionnel. **3**  
Sans remettre en cause sa jurisprudence, il prend toutefois en considération les actes précédents pour évaluer si le dernier comportement (soit celui dont il va examiner s'il est ou non de nature à limiter la liberté d'action), revêt une intensité suffisante pour être comparable à un acte de violence ou à la menace d'un dommage grave.

Ainsi au vu des circonstances, et en particulier des comportements précédents, la simple présence ou le simple commentaire sur Facebook peut revêtir l'intensité nécessaire à la réalisation de l'infraction de l'art. 181 CP. **4**

Avec cette décision, le Tribunal fédéral maintient l'importance du lien de causalité entre le comportement de l'auteur et le résultat sur la capacité de se déterminer librement de la personne visée, tout en prenant en compte le cadre plus large dans lequel le harcèlement obsessionnel intervient. Par ailleurs, il ne fait pas de distinction entre les comportements en ligne et hors ligne, les commentaires sur Facebook, les courriers postaux et électroniques. **5**

Dr. iur. Sylvain Métille, Lausanne

---

---

## 1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht – Droits constitutionnel et administratif

---

### 1.3 Radio- und Fernsehrecht – Droit de la radiodiffusion

- Entscheidung der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 29. Januar 2016 (b.717)

**«Sternstunde Philosophie» mit Peter Singer vermittelt differenziertes Bild über den umstrittenen Philosophen**

Diskriminierung; freie Meinungsbildung des Publikums; Sachgerechtigkeit

Art. 4 RTVG

[Zum Entscheid](#)

- Decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva dell'11 dicembre 2015 (b.721)

**Ricorso accolto per violazione del principio della corretta presentazione di fatti e avvenimenti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LRTV**

Autonomia dell'emittente; diritto della personalità; libera formazione dell'opinione del pubblico; obbligo di diligenza giornalistica; pareri personali; principio della corretta presentazione di fatti e avvenimenti; sorveglianza dei programmi

Art. 17 cpv. 1; 93 cpv. 3 Cost.; Art. 4, 5, 6 cpv. 2, 89 cpv. 1 lett. a cifra 1 e 2, 96 cpv. 2, 97 cpv. 2, 98 cpv. 1 LRTV

[Zum Entscheid](#)

---

### 1.7 Weitere verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen – Autres questions constitutionnelles ou administratives

- Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. April 2016 (A-6318/2015)

**Empfangsgebühren (in casu [vorerst] ohne Mehrwertsteuer) wegen Fehlen eines schriftlichem Gesuchs und mangels Gebührenbefreiungsgrund geschuldet**

Empfangsgebühren; Mehrwertsteuer; rechtliches Gehör

Art. 68 RTVG

[Zum Entscheid](#)

---

## Literatur/Bibliographie

**Rigamonti Cyril**, Providerhaftung: auf dem Weg zum Urheberverwaltungsrecht?, in: Sic!, Zürich 3/2016, S. 117–134.