

**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 2

**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.

La première partie de la recherche se trouve dans l'édition 4/16 de medialex.

### I. Einleitung

Aufgrund einer medienpolitischen Vereinbarung, 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, ist in Dänemark ein Service public-Ausschuss eingesetzt worden. Dieser soll Szenarien erarbeiten, um den dänischen Service public in der Zukunftsgesellschaft und der individualisierten wie auch fragmentierten Medienwelt zu positionieren. Dabei soll der Ausschuss «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» 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. Entstanden sind Länderberichte, welche sich hinsichtlich Detaillierungsgrad, aber auch Informationsniveau unterschiedlich ausnehmen. Wo dies notwendig oder relevant erschienen ist, sind zusätzlich zu den Antworten in den Fragebogen bei offiziellen Quellen klärende Informationen eingeholt worden.

### V. Deutschland

#### 1. Medienentwicklung

In Deutschland hat die erhöhte Zugänglichkeit zu aussereuropäischen OTT-Diensten<sup>34</sup> wie beispielsweise Netflix die Medienwirklichkeit geprägt. Die kommerziellen Fernsehstationen haben ihre kostenpflichtigen Dienste auf dem Internet ausgebaut und sie arbeiten vermehrt mit nicht-europäischen Anbietern zusammen, welche neue Multi-Channel-Netzwerke<sup>35</sup> betreiben. Ausserdem haben die Zeitungen das audiovisuelle Angebot auf ihren Webseiten vergrössert. Sie spannen auch in steigendem Ausmass mit grossen Suchmaschinen wie Google zu-

1 Abrufbar unter [http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Temaer/Public\\_service\\_udvalget/Notat\\_om\\_erfaringer\\_med\\_public\\_service\\_i\\_andre\\_land\\_september2015.pdf](http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Temaer/Public_service_udvalget/Notat_om_erfaringer_med_public_service_i_andre_land_september2015.pdf) (03.2016). Zusammenfassende Übersetzung aus dem Dänischen und Fussnoten: Regula Bähler.

34 Over-the-top-content (OTT) bezeichnet ein Übermittlungsverfahren für Audio- und Video- Inhalte über das Internet, welche Dritte bereitstellen. Der Service Provider stellt lediglich die Infrastruktur für den Transport der Datenpakete bereit, ist aber nicht für das Einhalten der mit den Inhalten verbundenen Urheberrechte verantwortlich.

35 Multi-Channel-Netzwerke (MCN) sind gewinnorientierte Unternehmen, die auf Videoportalen Partnerschaften eingehen, beispielsweise mit Youtube, oder selbst mehrere solche Kanäle betreiben.

sammen, um den Zugang zu ihren Inhalten zu eröffnen. Amazon und Apple stellen zudem mehr Online-Inhalte bereit. Was die Werbeeinnahmen angeht, ist ein deutlicher Wechsel von den Print- zu den digitalen Medien zu beobachten. Die kommerziellen TV-Unternehmungen haben ihre Einnahmen erhöht, während die Printmedien verstärkt Finanzierungsprobleme zu verzeichnen haben.

## 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

94 Es gibt zwei Service public-Veranstalter in Deutschland: die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Die ARD betreibt auf der Basis von Landesrundfunkanstalten regionale Kanäle und ein landesweites Gemeinschaftsprogramm. Das ZDF ist eine landesweite Sendeanstalt mit zentralem Standort in Mainz und 16 Inlandstudios in den jeweiligen Hauptstädten der Bundesländer sowie einem Hauptstadtstudio in Berlin.

95 Das deutsche Grundgesetz hält fest, dass jeder das Recht hat, «seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äussern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.»<sup>36</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinen Urteilen die Entwicklung des geltenden deutschen Mediensystems massgeblich beeinflusst und auch die grundlegenden Bedingungen sowie das Verständnis des Service public-Auftrages von Radio und Fernsehen geschaffen. Beispielsweise dass die Medien von jeglicher staatlichen Einmischung frei sein sollen, dass sie in einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft eine breite Palette von Meinungsäusserungen sichern sollen und die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht hat ausserdem festgehalten, dass sich die Service public-Radio- und Fernsehprogramme nicht auf jene Bereiche zu beschränken haben, welche die kommerziellen Rundfunk-Unternehmungen nicht abdecken. Darüber hinaus hat sich das Gericht dafür ausgesprochen, an der verfassungsrechtlichen Finanzierungsgarantie des Service public festzuhalten. Ausserdem gehört zur Gewährleistung des Bestandes und der Entwicklung des Service public die Beteiligung an allen Möglichkeiten neuer Technologien, sei es im Hinblick auf die Herstellung und Übertragung von Programmen oder sei es mit Bezug auf die Bereitstellung neuer Sendetechnologien.

96 In Deutschland fällt die Regulierung von Medienangelegenheiten in die Kompetenz der 16 Bundesländer. Die Landesmedienanstalten überwachen die privaten Radio- und Fernsehveranstalter sowie die Telemedien.<sup>37</sup> Die Aufsicht über die Service public-Radio- und Fernsehprogramme wird durch Rundfunk- und Verwaltungsräte<sup>38</sup> wahrgenommen. Die Aufsicht über die ARD ist regional organisiert, über das ZDF landesweit über die Bundesrepublik.

### A. Finanzierung

97 Das Finanzierungsmodell ist in Deutschland am 1. Januar 2013 geändert worden, von der Gerätegebühr zur pauschalen Haushalts- und Unternehmensabgabe, welche unabhängig von irgendwelchen Empfangsgeräten zu entrichten ist.<sup>39</sup> Darüber hinaus finanzieren sich die Service public-Sender über Rundfunkbeiträge, Werbeeinnahmen und aus anderen Einnahmequellen, wobei die Rundfunkbeiträge die wichtigsten sind.

### B. Service public-Verpflichtungen

98 Der Rundfunkstaatsvertrag<sup>40</sup> definiert das Mandat der Service public-Medien und überträgt die Verantwortung für damit verbundene Leistungen der ARD und dem ZDF.

36 Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz

37 Die Kommissionen für Jugendmedienschutz, Organe der Landesmedienanstalten, sind für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Staatsvertrags über Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien zuständig. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Bestimmungen dieses Staatsvertrages ebenfalls einzuhalten. Die Rechtsaufsicht liegt jedoch bei den Rundfunk- und Fernsehräten der einzelnen Sender.

38 Die Rundfunkräte sollen einem Querschnitt der Bevölkerung entsprechen und sich aus Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppierungen wie Gewerkschaften, politischen Fraktionen, Frauenverbänden und Kirchen zusammensetzen. Die Rundfunkräte – beim ZDF ist dies der Fernsehrat – befassen sich mit der Programmaufsicht; die Verwaltungsräte, die je nach Bundesland überwiegend oder ausschliesslich vom Rundfunkrat gewählt werden, prüfen in erster Linie den Haushaltsvorschlag und den Jahresabschluss der öffentlich-rechtlichen Sender.

39 Für den Rundfunkbeitrag für ARD, ZDF und Deutschlandradio gilt: pro Wohnung ein Beitrag und pro Unternehmen ein Beitrag entsprechend der Anzahl Betriebsstätten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und beitragspflichtigen Kraftfahrzeugen.

40 Der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien zwischen den 16 Bundesländern enthält für das ganze Gebiet der Bundesrepublik verbindliche Regeln.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat mit seinem Programmangebot zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen und deckt damit demokratische, soziale und kulturelle Anliegen in der Gesellschaft ab. Die Service public-Unternehmen sollen auch einen Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen Lebensbereichen vermitteln. In diesem Zusammenhang sollen sie die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf den Ebenen der Bundesländer und des Staates fördern. Der Programmauftrag umfasst die Bildung, Information, Unterhaltung und andere Bereiche, insbesondere jenen der Kultur. 99

Das ZDF betreibt einen allgemeinen Kanal sowie drei digitale Sender<sup>41</sup>. Darüber hinaus sind ZDF und ARD an der Gestaltung des Programms von 3sat beteiligt – zusammen mit Österreich und der Schweiz – sowie, gemeinsam mit Frankreich, an ARTE, am Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX und am Kinderkanal KiKA. ZDF und ARD unterhalten auch Online-Dienste, etwa Catch-up-Dienste innerhalb gewisser zeitlicher Beschränkungen. Geschriebene Angebote sind lediglich in Verbindung mit den eigenen Programmen erlaubt. Die Online-Angebote können aufgrund eines Service public-Wertetests eingeführt werden, wie etwa zdf.de oder ard.de im Zusammenhang mit eigenen Programmen, heute.de oder tagesschau.de für Nachrichten und aktuelle Informationen, sport.zdf.de und sportschau.de für Nachrichten im Sportbereich oder die Mediatheken mit Videos oder auch Live-Streams. 100

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

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. 101

### D. Service public-Wertetest

In Deutschland gibt es einen Service public-Wertetest, der auch praktische Anwendung findet. 102

### E. Partnerschaften

Das ZDF arbeitet mit Zeitungsredaktionen zusammen. Letztere verlinken ZDF-Inhalte mit ihren Webseiten oder betten solche auch ein. Beispielsweise kann das kurze Nachrichtenbulletin des ZDF auf «Zeit online» abgerufen werden oder von «FAZ online» führt ein Link die ZDF-Mediathek. Die redaktionelle Unabhängigkeit der Beteiligten bleibt dadurch unberührt, weil die Inhalte nicht geändert werden können. 103

## 3. Debatte und Diskussion

Nebst der Diskussion des Wechsels von der Geräte- zur Haushaltsabgabe hat vor allem das Programmangebot für Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 14 bis 29 Jahre zu reden gegeben. Ebenso ist eine politische Debatte über die Beschränkung des Online-Angebots der Service public-Medien im Gange, vor allem in zeitlicher Hinsicht und in welchem Ausmass diese an die lineare Programmen zu binden sind. 104

## VI. Österreich

### 1. Medienentwicklung

In diesem Punkt sind keine Antworten eingegangen. 105

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

In Österreich gibt es ein Service public-Unternehmen: den Österreichischen Rundfunk ORF, der als Stiftung des öffentlichen Rechts organisiert ist. Abgesehen vom Hauptsitz in Wien betreibt der ORF mehrere Landesstu- 106

41 ZDFneo, ZDFinfo und ZDFkultur.

dios<sup>42</sup>. Das ORF-Gesetz konkretisiert den öffentlich-rechtlichen Auftrag.

- 107 Die unabhängige Kommunikationsbehörde «KommAustria» über die Aufsicht über den ORF und dessen Tochtergesellschaften<sup>43</sup> aus.

#### A. Finanzierung

- 108 Österreich ist bei den Rundfunkgebühren für Radio- und Fernsehgeräte geblieben. Darüber hinaus kann der ORF kommerzielle Einnahmequellen erschliessen, beispielsweise aus der Werbung.

#### B. Service public-Verpflichtungen

- 109 Der ORF hat für drei landesweite und neun bundeslandweite Radiosender zu sorgen sowie zwei national empfangbare Fernsehprogramme. Zum Versorgungsauftrag zählt auch die Veranstaltung eines Sport-Spartenprogramms, eines Informations- und Kulturspartenprogramms sowie die Ausstrahlung eines Fernsehprogramms für das europäische Publikum.

Der öffentlich-rechtliche Kernauftrag ist im ORG-Gesetz<sup>44</sup> festgeschrieben. Dazu gehört:

- die umfassende Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen;
- die Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens;
- die Förderung der österreichischen Identität im Blickwinkel der europäischen Geschichte und Integration;
- die Förderung des Verständnisses für die europäische Integration;
- die Vermittlung und Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft;
- die angemessene Berücksichtigung und Förderung der österreichischen künstlerischen und kreativen Produktion;
- die Vermittlung eines vielfältigen kulturellen Angebots;
- die Darbietung von Unterhaltung;
- die angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, der Anliegen behinderter Menschen, der Familien und der Kinder sowie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die angemessene Berücksichtigung der Bedeutung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften;
- die Verbreitung und Förderung von Volks- und Jugendbildung unter besonderer Beachtung der Schul- und Erwachsenenbildung;
- die Information über Themen der Gesundheit und des Natur-, Umwelt- sowie Konsumentenschutzes unter Berücksichtigung der Förderung des Verständnisses über die Prinzipien der Nachhaltigkeit;
- die Förderung des Interesses der Bevölkerung an aktiver sportlicher Betätigung;
- die Information über die Bedeutung, Funktion und Aufgaben des Bundesstaates sowie die Förderung der regionalen Identitäten der Bundesländer;
- die Förderung des Verständnisses für wirtschaftliche Zusammenhänge;
- die Förderung des Verständnisses für Fragen der europäischen Sicherheitspolitik und der umfassenden Landesverteidigung;
- die angemessene Berücksichtigung und Förderung sozialer und humanitärer Aktivitäten, einschließlich der Bewusstseinsbildung zur Integration behinderter Menschen in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt.

Die Einhaltung von Qualitätskriterien ist einer laufenden Evaluation unterworfen.<sup>45</sup>

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

- 110 Das Gesetz sieht keine Beschränkungen hinsichtlich der Verbreitungsplattformen vor, derer sich der ORF bedienen darf.

- 111 Inhaltlich gelten aber diverse Einschränkungen. Das Online-Angebot hat vor allem sendungsbegleitende Funktion. So ist unter anderem eine Überblicksberichterstattung vorgesehen, welche aus Text, Bild und einzelnen ergänzenden Audio-, audiovisuellen und interaktiven Elementen sowie Podcasts (Audio und Video) besteht.<sup>46</sup> Die einzelnen Elemente der Berichterstattung sind nur für die Dauer ihrer Aktualität, längstens jedoch sieben Tage ab

42 Jedes der neun Bundesländer und Bozen im Südtirol verfügen über ein Landesstudio.

43 ORF Enterprise GmbH & Co KG, Gebühren Info Service GmbH (GIS), ORF Marketing & Creation GmbH & Co KG (OMC), Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS) sowie ORF online und Teletext GmbH & Co KG.

44 <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785> (05.2016).

45 Vgl. § 4.a Abs. 1 ORF-Gesetz: Der Generaldirektor hat ein Qualitätssicherungssystem zu erstellen, das unter besonderer Berücksichtigung der Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit aller programmgestaltenden Mitarbeiter, der Freiheit der journalistischen Berufsausübung sowie der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Direktoren und Landesdirektoren Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrages definiert.

46 Die Überblicksberichterstattung bezieht sich auf die wichtigsten tagesaktuellen Geschehnisse aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Wetter, Kultur, Wissenschaft, Sport, Volksgruppen und Religion auf internationaler, europäischer, und bundesweiter Ebene. – Vgl. § 4.e Abs. 2 ORF-Gesetz.

Bereitstellung auf der Plattform des ORF, abrufbar Die Bereitstellung älterer Elemente der Berichterstattung, die in unmittelbarem Zusammenhang zur aktuellen Berichterstattung stehen, ist für die Dauer der Veröffentlichung der aktuellen Berichte zulässig. Die Berichterstattung darf nicht vertiefend und in ihrer Gesamtaufmachung und -gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein und kein Nachrichtenarchiv umfassen. Eine umfassende lokale Berichterstattung ist unzulässig.

Sendungsbegleitende Angebote dürfen kein eigenständiges, von der konkreten Hörfunk oder Fernsehendung losgelöstes Angebot darstellen und nicht nach Gesamtgestaltung und -inhalt dem Online-Angebot von Zeitungen und Zeitschriften entsprechen; insbesondere darf kein von der Begleitung der konkreten Hörfunk- oder Fernsehendungen losgelöstes, vertiefendes Angebot in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Kultur und Wissenschaft (einschließlich Technologie), Sport, Mode- und Gesellschaftsberichterstattung bereitgestellt werden. Die Bereitstellung von sendungsbegleitenden Inhalten in einem angemessenen Zeitraum vor Ausstrahlung der jeweiligen Sendung ist zulässig, soweit der konkrete Sendungsbezug gewahrt bleibt.<sup>47</sup>

Der Abrufdienst darf nur Sendungen umfassen, die vom ORF selbst oder in dessen Auftrag hergestellt wurden.

Auch das ORF-Gesetz enthält eine Negativliste für Service public-Inhalte. Diese ist etwas ausführlicher, jedoch mit dem deutschen Negativkatalog vergleichbar.

#### D. Service public-Wertetest

In Österreich wird ein Testverfahren angewendet.

#### E. Partnerschaften

Der ORF arbeitet in der Übertragung von Sportereignissen mit anderen Programmveranstaltern zusammen. Ausserdem ist der ORF an zwei bundesweiten terrestrischen Multiplex-Plattformen (MUX A und B) sowie an regionalen und lokalen Multiplex-Plattformen (MUX C) beteiligt. Des Weiteren regelt das Film/Fernseh-Abkommen die finanzielle Beteiligung des ORF an österreichischen Kinofilmen. Schliesslich besitzt der ORF 49 Prozent an der Video-on-Demand-Plattform Flimmit, welche Filme und Serien aus österreichischen und europäischen Produktionen anbietet.

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

Im Zentrum der öffentlichen Diskussionen stehen die digitalen Radioprogramme, neue Online-Angebote, der Kauf von Sport- und Filmlizenzen, die Werbung auf ORF-Online-Plattformen<sup>48</sup> und die Finanzierung des ORF generell.

## VII. Niederlande

### 1. Medienentwicklung

Auch in den Niederlanden zeichnet sich angesichts der horizontalen und vertikalen Integration von Verbreitungsplattformen, Content-Providern u.a. eine globalisierte Geschäftstätigkeit von Unternehmen ab, die sich überwiegend in aussereuropäischem Eigentum befinden. Im Übrigen geht der Trend Richtung wachsender OTT-Plattformen (Netflix), Verlust von wichtigen (Sport-)Rechten für das öffentlich-rechtliche Fernsehen und Fusionen von Verlagen.

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

Die Service public-Radio- und Fernsehsender werden von verschiedenen Rundfunkgesellschaften beliefert. Der Nederlandse Publieke Omroep NPO bestimmt, welche Programme über die öffentlich-rechtlichen Kanäle<sup>49</sup> ge-

47 Vgl. 1 4.e Abs. 3 ORF-Gesetz.

48 Entsprechend § 18 Abs. 4 und 5 des ORF-Gesetzes ist Werbung in Online-Angeboten nur landesweit und in standardisierten Formen und Formaten zulässig, was praktisch das Performance Marketing oder individualisierte Werbung ausschliesst.

49 Diese Rundfunkveranstalter repräsentieren unterschiedliche Bevölkerungsgruppen: gewerkschaftliche, religiöse, Generation 50+ und andere.

sendet werden. Dies in Absprache mit den betreffenden Sendern. Beim NPO liegt auch die Verantwortung dafür, dass jeder Kanal mit seinem Programmangebot erkennbar und wohlorganisiert ist. Die Programme werden zu einem grossen Teil bei den einzelnen Sendern produziert, welche auch für diese verantwortlich sind.

120 Verschiedenen Fernsehstationen steht bei den nationalen öffentlich-rechtlichen Veranstaltern Nederlandse Omroep Stichting NOS und NTR Sendezeit zu. Deren Rolle ist im Mediengesetz festgeschrieben.<sup>50</sup> NOS befasst sich hauptsächlich mit Nachrichten- und Sportberichten. NTR verbreitet Minderheiten-, Kultur-, Kunst- und Bildungsprogramme. Bis anfangs 2016 hat es noch kleinere religiöse Programmgruppierungen gegeben, deren Mitglieder einer bestimmten Religion oder Konfession angehören und die Radiosender betrieben haben. Die politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind, erhalten für ihre Anliegen ebenfalls Sendezeit. Im Zusammenhang mit Wahlen steht eine solche jeder kandidierenden Partei zu. Auch die Regierung beansprucht Sendezeit, um die Öffentlichkeit zu informieren.

121 Die Medienbehörde Commissariaat voor de Media CvdM<sup>51</sup> ist für Fragen audiovisueller Inhalte zuständig. Das CvdM kann Fernsehgesellschaften lizenzieren, VOD-Dienste registrieren und überwacht systematisch das Einhalten von Regeln über Quoten, Werbung und des Jugendschutzes. Die Behörde hat die Aufsicht über die drei wichtigsten Service public-Fernsehkkanäle, mehrere öffentlich-rechtliche Spartensender, rund 300 lokale Service public-TV-Kanäle, annähernd 250 kommerzielle Fernsehsender, Anbieter von VOD-Diensten, private und öffentlich-rechtliche Radiostationen. Regelverstösse kann das CvdM mit Bussen oder dem Streichen von Sendezeit sanktionieren.

#### A. Finanzierung

122 Im Jahr 2000 haben die Niederlande von der Gebühren- zur Steuerfinanzierung gewechselt. Hinzu kommen Werbeeinnahmen aus Radio, Fernsehen und Online-Diensten, welche nicht direkt in die Finanzierung von NPO fliessen, sondern übers Kulturministerium verteilt werden und auch für andere Medienzwecke verwendet werden dürfen.

#### B. Service public-Verpflichtungen

123 Die Service public-Stationen sind aufgrund des Mediengesetzes verpflichtet, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und auf allen Plattformen Informations-, Kultur-, Bildungs- und Unterhaltungsprogramme anzubieten. Sie sind auch zur wahrheitsgetreuen Berichterstattung verpflichtet. Ihre Programme sollen sich nicht nur an ein breites Publikum richten, sondern auch an kleinere Ziel- und unterschiedliche Bevölkerungsgruppen.

124 Die Service public-Veranstalter können die Kanäle wählen, über die sie senden, sind aber verpflichtet, für die drei Fernsehkanäle NPO 1, 2 und 3 sowie die fünf Radiokanäle NPO Radio 1, 2, 4 und 5 und NPO 3FM Programme zu produzieren. Für gewisse Spartenkanäle können sie, müssen aber nicht Programme senden. Dazu gehören die Fernsehkanäle NPO Nieuws (fortlaufende Nachrichtensendungen), NPO Politiek (Politik und aktuelle Ereignisse), NPO Doc (Dokumentarprogramme) und Radiostationen wie FunX (Musik) oder NPO Radio 6 (laufende Nachrichtensendungen).

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

125 Die Niederlande begrenzen weder die Distributionskanäle noch die Inhalte, welche Gegenstand des Service public-Angebotes sein können.

#### D. Service public-Wertetest

126 Es gibt ein Wertetest-Verfahren, welches in der Praxis laufend angewandt wird.

#### E. Partnerschaften

127 Kooperationen und Partnerschaften gibt es vor allem mit privaten TV-Veranstaltern. Konkret arbeitet NPO mit zwei privaten Gesellschaften im Rahmen von NLZiet zusammen, einem werbefreien Abonnementsdienst, der on Demand Tausende von niederländischen Fernsehprogrammen bereitstellt. Darüber hinaus werden Programme über verschiedene Partner-Plattformen verbreitet, sei es über Kabel, IPTV, Satellit oder DVB-I. NPO erteilt auch Aufträge an unabhängige Produzenten.

### 3. Debatte und Diskussion

128 Öffentliche Diskussionen sind sowohl über den Service public-Auftrag als auch über die Umsetzung des Wertetest geführt worden. Ausserdem hat die Transparenz von Programmkosten und das Ausmass von Online-

50 Mediawet, abrufbar unter <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2010-01-01#Opschrift> (05.2016).

51 <http://www.cvdM.nl/> (05.2016).



Aktivitäten zur Debatte gestanden.

## IX. Kanada

### 1. Medienentwicklung

Die kanadische Medienlandschaft ist einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Die Anzahl zugänglicher Dienste wächst und die Nachfrage wechselt zu on Demand. Das Angebot an Inhalten soll möglichst omnipräsent sein und quer über alle Plattformen geteilt werden. Gleichzeitig ist eine zunehmende Medienintegration und Eigentümerkonzentration sowohl beim Rundfunk als auch bei den digitalen Medien zu verzeichnen. Die Werbegelder fließen vermehrt in die Online-Plattformen. Reklamekampagnen werden nicht nur online und auf mobilen Plattformen lanciert, Letztere gelten vielmehr als zentral, um die Konsumentinnen und Konsumenten zu erreichen. Deshalb nehmen die Werbeinvestitionen in konventionelle TV-Dienste ab. 129

Die Service public-Veranstalterin Canadian Broadcasting Corporation CBC / Radio Canada hat einen fünfjährigen Strategieplan entwickelt, um dieser Wirklichkeit zu begegnen. CBC / Radio Canada beabsichtigt, vermehrt in Inhalte und Dienste zu investieren und den primären Fokus auf die Verlagerung der Dienste vom konventionellen Fernsehen und Radio zu digitalen, vor allem mobilen, zu setzen und gleichzeitig ihre Inhalte quer über alle Plattformen anzubieten. 130

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

CBC / Radio Canada ist der einzige nationale Rundfunkveranstalter mit einem Service public-Auftrag. Er wurde 1936 als öffentlich-rechtliches Unternehmen gegründet, als kanadische Stimme in einem ausländisch beherrschten Rundfunksystem. Das Rundfunkgesetz<sup>52</sup> von 1991 verlangt, dass CBC / Radio Canada ein breites Programmangebot zur Verfügung stellt, das informiert, bildet und unterhält. 131

Die unabhängige Kanadische Radio-, Fernseh- und Telekommunikations-Kommission CRTC<sup>53</sup> setzt die Lizenzbestimmungen und andere Vorschriften fest, welche CBC / Radio Canada einzuhalten hat. Letztere erstattet dem Parlament jährlich Bericht über die Ministerin für kanadisches Erbe<sup>54</sup> und untersteht dem Informationsfreiheitsgesetz.<sup>55</sup> 132

Die Bildungsprogramme sind auch Teil des Service public-Auftrages. Solche Themen werden im Radio und Fernsehen auf Bundes- wie auch Provinzebene abgehandelt. Die Fernsehveranstalter mit Bildungsprogrammen fallen unter die Kompetenz der Bildungsbehörden in den Provinzen, von denen sie nicht nur ihren Auftrag, sondern auch einen Grossteil ihres Finanzbedarfs erhalten. Die CRTC lizenziert diese TV-Unternehmen. 133

#### A. Finanzierung

Die Service public-Medien finanzieren sich über Abgaben und Werbeeinnahmen. CBC / Radio Canada haben nebst den Einnahmen aus Steuern und Werbung weitere Möglichkeiten sich aus dem eigenen Betrieb zu finanzieren, beispielsweise aus Abonnementseinkünften für Spartendienste. 134

#### B. Service public-Verpflichtungen

Das Mandat von CBC / Radio Canada ist über die Jahre in verschiedenen Rundfunkgesetzen umschrieben worden. Dieses war durchs Band breit angelegt, und zwar in der Hinsicht, dass die Programme das Land reflektieren sollten, dessen Regionen, Sprachen und kulturelle Diversität. Die letzte Revision des Rundfunkgesetzes von 1991 bezeichnet CBC / Radio Canada immer noch als den landesweiten Service public-Veranstalter mit einem breiten Programmangebot, welches informiert, bildet und unterhält. Zusätzlich enthält das Gesetz Bestimmungen über die journalistische, kreative und programmliche Unabhängigkeit. Danebst haben die Service public-Programme von CBC / Radio Canada Folgendes zu berücksichtigen: 135

- überwiegend und deutlich kanadisch sein;
- Kanada und dessen Regionen widerspiegeln;

52 Broadcasting Act: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-9.01/> (05.2016).

53 Canadian Radio-television and Telecommunication Commission CRTC: <http://www.crtc.gc.ca/eng/home-accueil.htm> (05.2106).

54 Minister of Canadian Heritage.

55 Access to Information Act – <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-1/> (05.2016).

- aktiv zum Austausch von kulturellen Ausdrucksformen beitragen;
- englisch und französisch in der selben Qualität anbieten, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Umstände jeder dieser offiziellen Sprachen;
- zur gemeinsamen nationalen Sensibilität und Identität beitragen und
- den multikulturellen und multiethnischen Charakter Kanadas widerspiegeln.

136 CBC / Radio Canada betreibt neun Fernsehkanäle, acht Radiostationen und diverse on Demand-Dienste, darunter einen werbefreien on Demand-Kinderkanal.

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

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

#### D. Service public-Wertetest

138 In Kanada gibt es kein solches Verfahren.

#### E. Partnerschaften

139 CBC /Radio Canada hat sich an diversen Partnerschaften mit privaten Medien und Plattformbetreibern beteiligt, mit dem Ziel, nachhaltige Betätigungsfelder quer durch die Inhaltsplattformen aufzubauen. Beispielsweise ist CBC / Radio Canada für die Olympischen Winterspiele 2018 in Pyeongchang in Südkorea und Sommerspiele 2020 in Tokyo die führende von drei TV-Stationen. Ein anderes Beispiel ist die Lizenzvereinbarung mit Netflix über die Lieferung von Programmen für dessen kanadischen Dienst.

### 3. Debatte und Diskussion

140 In Kanada sind die Rolle und Auswirkungen von CBC / Radio Canada, dessen Organisation, der Charakter der Dienste sowie die Finanzierung des Service public-Veranstalters diskutiert worden.

## X. Neuseeland

### 1. Medienentwicklung

141 Die jüngste Entwicklung ist durch die Einführung von neuen VOD- und SVOD<sup>56</sup>-Diensten gekennzeichnet. Es sind mehrere SVOD-Dienste zugänglich, welche von den wichtigsten Free to Air-TV-Kanäle lanciert wurden.<sup>57</sup> Mindestens 20 Prozent konsumieren TV-Inhalte sowohl online als auch über herkömmliche Geräte.

142 Die Einnahmen der Printmedien sinken stetig. Mehr als 70 Prozent der Neuseeländerinnen und Neuseeländer lesen Zeitungs- und Zeitschrifteninhalte online. Mehr als 3,3 Millionen von einer Bevölkerung von 4,5 Millionen gehen mindestens einmal pro Woche ins Internet, um sich in verschiedene Medien, auch soziale Medien, umzusehen. Die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernseh-Institutionen Neuseelands haben sich mit den neuen Medienplattformen auseinander gesetzt. Radio New Zealand RNZ und TVNZ bieten auf ihrer eigenen Homepage kostenlose on Demand-Streaming-Dienste an.

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

143 Der grösste Service public-Veranstalter ist RNZ, welcher zwei werbefreie Kanäle betreibt: Radio New Zealand National und Radio New Zealand Concert. RNZ sendet unter der Bezeichnung Radio New Zealand International auch Programme über den Pazifischen Ozean. Ausserdem hat RNZ eine Vereinbarung über die Ausstrahlung von Parlamentsdebatten getroffen.

144 Television New Zealand TVNZ ist im Staatsbesitz, operiert aber wie ein kommerzieller Veranstalter. TVNZ erhält Beiträge der öffentlichen Hand, damit mindestens elf Programmstunden pro Woche für die Inselstaaten im Pazifischen Ozean aufgewendet werden.

145 Māori Television fördert mit öffentlichen Geldern die Maori-Sprache und -Kultur. Māori TV betreibt zwei Ka-

56 Subscription-Video-on-Demand - Abruf von Streams im Abonnement.

57 TV one, TV2, TV3, Maori Television, Prime.



näle, einen teilweise auf Englisch, den anderen auf Maori.

NZ On Air ist ein aus öffentlichen Mitteln finanzierter Veranstalter mit einem breiten Angebot an TV-, Radio- und Musikprogrammen. NZ On Air finanziert seinerseits die Sendungen der beiden nationalen Radiostationen von RNZ und stellt Mittel für die Konkurrenz zur Finanzierung von Radio- und Fernsehprogrammen mit neuseeländischen Inhalten und neuseeländischer Musik zur Verfügung, für die sich keine kommerzielle Basis findet. In diesem Zusammenhang hat NZ On Air dafür besorgt zu sein, dass zwischen den Prime Time-Programmen und den Angeboten für besondere Interessensgruppen ein Gleichgewicht besteht. NZ On Air unterstützt jährlich 24'000 Stunden Programme für besondere Interessensgruppen in mehr als 40 Sprachen. 146

#### A. Finanzierung

Das Service public-Angebot wird aus Steuergeldern finanziert. Die Kosten für die kommerziellen Programme werden aus Werbeeinnahmen gedeckt. 147

#### B. Service public-Verpflichtungen

RNZ ist verpflichtet, objektive und unparteiische Nachrichten sowie Aktualitätsprogramme in einem nicht-kommerziellen Format zu liefern. 148

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

In Neuseeland gibt es keine Beschränkungen der Service public-Tätigkeit. 149

#### D. Service public-Wertetest

Neuseeland verfügt über keinen Wertetest. 150

#### E. Partnerschaften

Als staatseigener Veranstalter geht TVNZ Vereinbarungen über die Produktion von Inhalten mit Privaten ein. RNZ schliesst auch mit kommerziellen Plattform-Betreibern Verträge ab, wie etwa mit iHeartRadio, um dessen Inhalte über verschiedene Plattformen zu verbreiten. 151

### 3. Debatte und Diskussion

Verschiedene Gruppierungen fordern ein stärkeres Service public-System, insbesondere für das Fernsehen, wie etwa mindestens einen werbefreien, vollständig öffentlich finanzierten Service public-TV-Kanal. Auch werden mehr Mittel für RNZ verlangt. Die neuseeländische Regierung hat ein Hearing über die Auswirkungen der digitalen Medienkonvergenz durchgeführt, insbesondere auch auf den Service public. 152

## XI. Japan

### 1. Medienentwicklung

Trotz der neuen digitalen Dienste und einem Trend weg vom konventionellen Fernsehkonsum, vor allem unter den Jugendlichen, hat sich in der TV-Industrie keine Krisenstimmung breit gemacht. Netflix ist im Herbst 2015 in den japanischen Markt eingetreten, was Auswirkungen auf die Online-Strategien des Service public-Anbieters Nippon Hōsō Kyōkai NHK wie auch der kommerziellen TV-Stationen haben wird. Eine der grossen kommerziellen TV-Stationen, Fuji TV, ist ein Abkommen mit Netflix eingegangen, welches die Produktion von neuen Fernsehserien vorsieht, die zuerst für die Online-Nutzung bereitgestellt werden. Netflix wird auch mit Yoshimoto, eine der grössten Talentagenturen in Japan, Unterhaltungsformate produzieren. 153

### 2. Ausgestaltung des Service public-Systems

NHK ist der einzige Service public-Veranstalter in Japan. Seine Haupteinnahmequellen stammen aus Rundfunkgebühren. 154

Das Service public-Mandat ist im japanischen Radio- und Fernsehgesetz verankert und entspricht im Wesentlichen jenem in Grossbritannien, wie es in der Rahmenvereinbarung zwischen der BBC und dem Ministerium für Kultur, Medien und Sport festgelegt ist. 155

Eine unabhängige Aufsichtsinstanz gibt es nicht. Das Ministerium für innere Angelegenheiten und Kommu- 156

nikation kann Sendelizenzen aber nicht nur erteilen, sondern auch widerrufen.

#### A. Finanzierung

157 Die Service public-Aktivitäten von NHK finanzieren sich aus Rundfunkgebühren. Jeder japanische Haushalt, der NHK-Programme über installierte Geräte empfangen kann, hat Gebühren zu entrichten. NHK zieht diese Gelder, welche praktisch 100 Prozent der Einnahmen ausmachen, selbst ein. Werbung, Sponsoring und Product Placement ist NHK nicht erlaubt.

158 Für die Nutzung von on Demand-Diensten von NHK sind zusätzliche Gebühren zu entrichten, die je nach Dienst unterschiedlich hoch sind. Zum einen gibt es die Catch-up-Dienste, um Programme bis zu 14 Tagen nach ihrer Ausstrahlung online anzusehen. Zum andern geht es um den Zugang zu archivierten TV-Programmen.

#### B. Service public-Verpflichtungen

159 Dem japanischen Radio- und Fernsehgesetz ist zu entnehmen, dass NHK Radio- und Fernsehprogrammen von hoher Qualität zu liefern hat, und zwar national wie international. Ausserdem ist NHK verpflichtet, Online-Dienste zu betreiben, darunter einen Catch-up-Service.

160 NHK betreibt vier nationale Fernsehkanäle, zwei internationale, drei landesweite Radiokanäle und eine internationale Radiostation. NHK bietet Nachrichten und Videos auch online an. Die Website von NHK World ist in 18 Sprachen zugänglich.<sup>58</sup>

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

161 NHK darf nur neue Dienste lancieren, wenn diese im Radio- und Fernsehgesetz vorgesehen sind und das Innen- und Kommunikationsministerium die Bewilligung dazu erteilt.

#### D. Service public-Wertetest

162 Japan kennt kein Wertetest-Verfahren.

#### E. Partnerschaften

163 Zwischen NHK und anderen Medien gibt es keine Partnerschaften. Hingegen gibt es zahlreiche Verträge mit anderen Akteuren im Medienbereich, beispielsweise in der Ausbildung von Medienschaffenden durch Non-Profit-Institutionen.

### 3. Debatte und Diskussion

164 Zu Diskussionen haben vor allem Skandale um die politische Einflussnahme auf NHK Anlass gegeben.

---

**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.

Der erste Teil der Untersuchung findet sich in der medialex-Ausgabe 04/2016.

---

**Stefan Gürtler**, Prof. Dr., Dozent für Kommunikation, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Olten

stefan.guertler@fhnw.ch

**Rodolfo Ciucci**, Prof., Dozent für Kommunikation, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Olten  
rodolfo.ciucci@fhnw.ch

## «Verantwortungslos, unausgewogen, unsorgfältig, unsachlich» – UBI-Beschwerden aus kommunikationstheoretischer Sicht

**Résumé** La relation entre les médias et le public se caractérise par une distance et une critique croissantes. Il n'existe pas d'explication simple à cette « crise de couple ». Les plus de sept-cents décisions de l'AIEP, bien documentées, permettent toutefois d'éclairer la situation à propos de l'ensemble des perceptions, intérêts, motifs et demandes du public.

Afin de comprendre et de classer les différentes formes de critiques des médias, les décisions ont été soumises à un procédé typologique. Celui-ci montre que le public critique non seulement le contenu mais aussi le choix des sujets et la recherche, jusqu'aux accords supposés entre les émissions. Il a été démontré que le public a tenté de faire valoir sa réclamation par toutes les formes de conflits avec les médias. La motivation de beaucoup de plaintes consiste en un phénomène de perception, connu sous le nom de « Third Person-Effekt ». Il s'agit de l'appréhension qu'une autre personne soit plus intéressée par la mauvaise information des médias que par la sienne. Finalement, cette appréhension détermine le but poursuivi par la plainte, la manière dont celle-ci est légitimée ainsi que la sanction qu'elle exige.

Das Publikum verhält sich zunehmend kritisch gegenüber den Medien. Die Gründe dafür sind vielschichtig <sup>1</sup> und schwer fassbar. Einblick bieten UBI-Entscheide, die seit gut dreissig Jahren die Beanstandungen an elektronischen Programmen dokumentieren. Sie zeigen, wie unterschiedliche Erwartungen, Wahrnehmungsphänomene und Motive die Medienkritik des Publikums prägen.

«Selten zuvor schlug den Medien so viel Feindseligkeit entgegen... Man glaubte ihnen nicht mehr und bezichtigte sie der unwahren Berichterstattung. Der Kredit des Journalismus sank in den Keller; «Lügenpresse», ein Naziwort, wurde zum Slogan einer ganzen Bewegung. Auch einzelne Ombudsleute für Radio und Fernsehen in der Schweiz wurden nach gewissen Sendungen von einer veritablen Flut von Beanstandungen überschwemmt». <sup>2</sup>

Dramatischer könnte der Jahresbericht 2014 der Unabhängigen Beschwerde-Instanz des Bundes UBI zum Zustand der Schweizer Medien kaum beginnen, doch bekanntlich erweist sich das Drama im Folgejahr als steigerungsfähig: 2015 erlebt einen veritablen «Aufstand des Publikums» <sup>3</sup> gegen «Inszenierte Pseudo-Skandale... und einseitige Parteinahmen, ... konformistische Berichterstattungen und... eklatante Wirklichkeitsverfehlung... und den seltsamen Medien-Akkord» bei der Berichterstattung über Flüchtlingskrise oder Kölner Neujahrsnacht. <sup>3</sup>

### I. UBI-Entscheide als Dispositive im Diskurs

Klar ist, wer die Aufständischen sind, nämlich die «vernetzten Vielen des digitalen Zeitalters, die längst zur publizistischen Macht geworden sind, zu einer «Publikative» eigenen Rechts», die sich unzimperlich «zum grausamen Mobbingspektakel zusammenfindet». <sup>4</sup> Unklar ist, aus welchem Antrieb dieses «Agenda Setting von unten, Medienkritik, Fahndungs- und Entlarvungsarbeit bis hin zur brutalen Attacke» <sup>5</sup> erfolgt. Eine einfache Erklärung, «diesen einen Grund» für die Unrast des Publikums ist schwer zu finden. <sup>6</sup> Seine Motive und Ziele ergeben «ein

1 UBI-Jahresbericht 2014, 2.

2 Biber, Der Aufstand des Publikums, Internationale Politik 2011.

3 Seifert, Berichterstatter unter Beobachtung, NZZ, 30.1.2016, 13.

4 Pörksen, Volle Ladung Hass, Die Zeit, 8.11.2014.

5 ebd.

6 ebd.

höchst heterogenes Ensemble», ein Foucaultsches «Dispositiv im Diskurs... eine Art von – sagen wir – Formation, [um] auf einen Notstand zu antworten».<sup>7</sup>

- 5 Da es ein Durchschnittsverhalten in dieser komplizierten «Beziehungskrise zwischen Medien und Publikum»<sup>8</sup> nicht gibt, bietet sich die Analyse von Extremverhalten an, worin sich gewisse Einstellungen, Erwartungen und Verhaltensweisen besonders akzentuieren («extreme user approach»)<sup>9</sup>. Extrem ist die brachiale Gewalt gegen missliebige Journalisten,<sup>10</sup> ebenso extrem ist der Instanzenweg einer Programm Beschwerde.<sup>11</sup> Dies weil eine Beschwerde weit über die «alltägliche Reaktion... einer erbosten Mail an die Redaktion»<sup>12</sup> hinausgeht und nur wenige der aufgetragenen Vielen zum diesem «Werkzeug» greifen, «um grundsätzliche Einwände so vorzutragen, dass sie behandelt werden müssen».<sup>13</sup> Beschwerden zum Radio- und TV-Programm sind besonders prädestiniert, weil sich elektronische Medien durch eine intensive Nutzung und «unmittelbare und starke Wirkung ... auf das Publikum»<sup>14</sup> auszeichnen und sich Kritik vor allem bei «Informationssendungen mit hohem Publikumszuspruch» bemerkbar macht.<sup>15</sup>

## II. Untersuchungsmethode

- 6 In den vergangenen 32 Jahren sind von der UBI gut 700 Fälle behandelt und dokumentiert worden. Dieses «heterogene Ensemble» an Interessen, Motiven und Formen lässt sich anhand einer Typologie besser darstellen und verstehen. Typologien sind «Ordnungsprozesse von empirischen Wahrnehmungen»<sup>16</sup> zu «sinnvollen, brauchbaren und erklärungs mächtigen Typen»,<sup>17</sup> die sich bezüglich bestimmter Merkmals-Ausprägungen ähneln oder unterscheiden.<sup>18</sup> Die dazu notwendigen Systematisierungsschritte umfassen «1. die Erarbeitung relevanter Vergleichsdimensionen anhand des Datenmaterials, 2. die Gruppierung der Fälle, 3. die Analyse inhaltlicher Sinnzusammenhänge und 4. die eigentliche Typenbildung und Charakterisierung der Typen, wobei in der Forschungspraxis zur Charakterisierung... "Prototypen", d.h. reale Fälle ausgewählt, die die Charakteristika jedes Typus am besten "repräsentieren"»<sup>19</sup> und neben dem «Typischen» gleichzeitig die individuellen Besonderheiten des Einzelfalls zum Ausdruck bringen.<sup>20</sup>
- 7 In die Untersuchung einbezogen sind die UBI-Entscheide 1 bis 729 im Zeitraum vom 27.3.1984 bis zum 26.02.2016. Die «relevanten Vergleichsdimensionen» zu ihrer Analyse folgen einer handlungstheoretischen Prämisse, nämlich dass Handlung – sprich: Beschwerden – von Erwartungen gesteuert ist.<sup>21</sup> Das Publikum nutzt Medien in der Erwartung, dort aktuelle, umfassende und wahrheitsgetreue Informationen zu finden. Umgekehrt haben Verleger, Redakteure und Journalisten Erwartungen zum Verhalten und den Präferenzen ihres Publikums.<sup>22</sup> Das Verhältnis zwischen Produzent und Rezipient ist damit eine gegenseitige «Erwartung über die Einhaltung bestimmter Regeln».<sup>23</sup> Nicht von ungefähr referenziert das RTVG auf ebensolche Erwartungen: «Redaktionelle Sendungen ... müssen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen... [und] die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen».<sup>24</sup>
- 8 Enttäuschte Erwartungen, «von denen [man] weiss, dass andere um sie wissen»,<sup>25</sup> bilden also den institutionellen Rahmen einer Publikumsbeschwerde. Sie materialisieren sich in einer Diskrepanz zwischen *erwarteter* und *tatsächlicher* Information, was aus Rezipientensicht – Schuld hat der andere – einer *journalistischen Fehlleistung*

7 Foucault, Dispositive der Macht, Merve 1978, 119f.

8 Wolf, Wir sind das Publikum!, OBS-Arbeitsheft 2015, 6.

9 Thurgood et al., Design innovation for societal and business change, ICED Proceedings 2015.

10 Alvarez, Zunehmende Gewalt gegen Journalisten, Tagesspiegel, 3.11.2015.

11 Zur Programmaufsicht und zum Prozedere der UBI vgl. Blum, Die Medienregulierung in der Schweiz, in: Blum/Rieder (Hrsg.), Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz, 2014, 25f., [www.ubi.admin.ch/de\\_dokumente/UBI\\_Jubiläumsbroschüre\\_DE.pdf](http://www.ubi.admin.ch/de_dokumente/UBI_Jubiläumsbroschüre_DE.pdf) 2014 (12.5.2016).

12 Wolf (Fn 8), 38.

13 ebd.

14 Rieder, Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und ihre Rechtsprechung, in Blum/Rieder (Fn 11), 43.

15 Rieder, Was bewirken Entscheide der UBI?, medialex 2011, 140.

16 Promberger, Typenbildung mit quantitativen und qualitativen Daten, IAB Discussion Paper 2011.

17 Pries, Typenbildung in den Sozialwissenschaften, Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 1997, 438.

18 Sodeur, Empirische Verfahren zur Klassifikation, Teubner 1974; Kluge, Empirisch begründete Typenbildung, Springer VS 1999.

19 Kluge (Fn 18), 266ff.

20 Kuckartz, Computer und verbale Daten, Europäische Hochschulschriften, 1988.

21 Lindenberg, Homo socio-oeconomicus, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1990.

22 Scholl et al., Journalistisches Publikumsbild und Publikumserwartungen, in Loosen/Dohlen (Hrsg.), Journalismus und (sein) Publikum, Springer VS 2014.

23 Esser, Soziologie – Spezielle Grundlagen, Bd. 5: Institutionen, Campus 2000, 2.

24 Art. 4 RTVG.

25 Hasse/Krücken, Neo-Institutionalismus, transcript 1999, 4.

(Vergleichsdimension a) entspricht. Dieser Fehler provoziert je nach Form und Inhalt einen Sach-, Ermessens-, Interessen-, Werte oder Beziehungs-Konflikt (b). Dabei nimmt der Rezipient eine *Wirkungsattribution* (c) vor, d.h. er überlegt sich, ob auch andere von diesem Konflikt betroffen sein könnten. Aus diesen möglichen Betroffenen ergibt sich eine *Interessenkonstellation* (d). Die grundsätzliche *Interaktionsorientierung* (e) des Rezipienten determiniert nun, ob die Interessen der Geschädigten geschützt oder jene der Profiteure beschnitten werden sollen. Um dies zu realisieren, werden geeignete *Sanktionen* (f) gefordert und – um den Zugangsregeln zu genügen – mit eigener Betroffenheit oder der Interessenwahrung für andere *legitimiert* (g).

## 1. Journalistische Fehlleistung

Die Analyse der UBI-Entscheide beginnt dort, wo auch die Beschwerde ihren Lauf nimmt: Bei der (subjektiven) Wahrnehmung einer journalistischen Fehlleistung. Dass es solche Fehlleistungen tatsächlich gibt, ist nicht weiter erstaunlich – Medienerzeugnisse entstehen unter hohem zeitlichen und ökonomischen Druck,<sup>26</sup> und der «Zweifel an der Wahrheit [gehört] zum Alltag der Kommunikation»,<sup>27</sup> wie seit Charneys Pionierstudie aus dem Jahr 1936 zahlreiche Folgeuntersuchungen belegt haben.<sup>28</sup> Allerdings ist Fehler nicht gleich Fehler, und zwar in dreierlei Hinsicht:

1.) Es gibt *objektive Fehler*, d.h. harte, verifizierbare Faktenfehler (falsche Namen, Zahlenangaben, usw.) und weiche *Bedeutungs-Fehler*, die sich aus der journalistisch falschen Gewichtung eines Faktos oder Ereignisses ergeben, mit dem Effekt, dass diese «die Berichterstattung verzerren und somit zu einer einseitigen Wahrnehmung führen».<sup>29</sup>

2.) Es gibt *unbeabsichtigte und absichtliche Fehlinformation*. Erstere entsteht infolge Zeit- und Kostenengpässen, zweitere entspringt dem strategischen Kalkül, sich in der Nachrichtenaufmachung von konkurrierenden Medien abzuheben,<sup>30</sup> ein werbefreundliches Nachrichtenumfeld zu schaffen<sup>31</sup> (nach dem Motto «Quotensteigerung durch Emotionalisierung»<sup>32</sup>), die Interessen von Verlagshäusern<sup>33</sup> oder der Journalisten selbst<sup>34</sup> zu realisieren, oder den inhaltlichen Erwartungen des Publikums,<sup>35</sup> von Einflussgruppen<sup>36</sup> oder der Politik gerecht zu werden.<sup>37</sup>

3.) Es gibt *folgenlose und folgenschwere Fehlinformation*. Folgenschwere wird ein Fehler dann, wenn er subjektiv ist,<sup>38</sup> einem Rezipienten auffällt, der ein distanzierteres Verhältnis zum Medium pflegt<sup>39</sup> und bei der Berichterstattung zu einem umstrittenen Thema unterläuft.<sup>40</sup> Letzteres ist natürlich eine Hypothek für jene Redaktionen, die «nicht bloss Themen auf[greifen], die beim Publikum gut ankommen, [sondern] sich auch komplexen Fragen [widmen], die es zu vertiefen und in den Zusammenhang zu stellen gilt.»<sup>41</sup> Festzuhalten bleibt, dass jede Fehlinformation zu Vertrauensverlust führt – unabhängig davon, ob eine (quasi-objektive) *Faktenuntreue per se* oder bloss eine wahrgenommene *subjektive Faktenuntreue* vorliegt,<sup>42</sup> und dass gravierende *subjektive Fehler* häufiger als weniger gravierende *objektive* unterlaufen.<sup>43</sup>

26 De Smet, There is some truth in it, unveröffentlichtes Manuskript 2009.

27 Jäckel, Medienwirkungen, VS 2008, 167.

28 Charnley, Preliminary notes on a study of newspaper accuracy, Journalism Quarterly 1936.

29 Porlezza et al., Die doppelte Schwachstelle: Fehlerhäufigkeit und Corrections Management, in: Imhof/Eisenegger (Hrsg.), Qualität der Medien, Schwabe 2011, 457.

30 Mullainathan/Shleifer, The market for news, American Economic Review 2005.

31 Anderson/Gabszewicz, The media and advertising: a tale of two-sided markets, Handbook of the Economics of Art and Culture, Elsevier 2006; Gabszewicz et al., Press advertising and the ascent of the «pensée unique», European Economic Review 2001.

32 Weber, Emotionalität, Zivilität und Rationalität, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2007. In dieses Konzept fällt auch die *scripted reality*, die Inszenierung von Stories bzw. die Konstruktion von Wirklichkeit (ebd.) nach dem Geschmack des Publikums und der Werbetreibenden.

33 De Smet (Fn 26); Hamilton, All the news that's fit to sell, Princeton University Press 2004.

34 Baron, Persistent media bias, Journal of Public Economics 2006.

35 Groseclose/Milyo, A measure of media bias, Quarterly Journal of Economics 2005; Mullainathan/Shleifer (Fn 30). Angesprochen ist hier der «Confirmation Bias» des Publikums, d.h. der Wunsch und die bevorzugte Suche nach Informationen, welche die eigenen Ansichten bestätigen.

36 Li/Mylovanov, Indifferent public, passionate advocates, and strategic media, Mimeo 2008.

37 Besley/Prat, Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability, STICERD 2005.

38 Lawrence/Grey, Subjective inaccuracies in local news reporting, Journalism Quarterly 1969.

39 Braeken/Huypens, Non-response to mail survey on regional news accuracy, Journalism Quarterly 1977.

40 Ryan/Owen, An accuracy survey of metropolitan newspaper coverage of social issues, Journalism Quarterly 1977.

41 Geschäftsbericht SRG 2014, gb.srgssr.ch/de/2014/service-public/service-public-unser-engagement/ (12.5.2016).

42 Tankard/Ryan, News source perceptions of accuracy in science coverage, Journalism Quarterly 1974.

43 Berry, A study of accuracy in local news stories of three dailies, Journalism Quarterly 1967.

- 13 Die beanstandeten Fehlleistungen in den UBI-Beschwerden beziehen sich nicht nur auf den *Inhalt* von Nachrichten, sondern auf *sämtliche journalistischen Handlungen*, die sich als Abfolge von Themenauswahl, Recherche, Darstellung und Koordination definieren lassen<sup>44</sup> (vgl. Tab. 1):

Journalist. Leistung	Wahrgenommener Fehler
1. Themenauswahl	Ein Sachverhalt wird... a.) unerwünschterweise <i>nicht</i> thematisiert: «Der Beschwerdeführer rügt..., das Schweizer Fernsehen und insbesondere "10 vor 10" ignoriere seit über 10 Jahren systematisch alle Informationen des VgT über Missstände in der Massentierhaltung» (b.557) b.) unerwünschterweise thematisiert (b.19, b.634) <sup>45</sup> c.) zum falschen Zeitpunkt (zu früh, zu spät) thematisiert (b.71)
2. Recherche	Es werden unlautere Methoden angewendet: a.) Verdeckte Recherche, Recherche unter falschen Angaben, Recherche unter Versprechungen oder Drohungen: Im Fall b.555 recherchierte der Kassensturz beim Test von Schönheitschirurgen «mit einem Lockvogel und mit versteckter Kamera... Der Beitrag sei durch illegale Filmaufnahmen ... zustande gekommen». b.) Verwenden unlauterer Quellen (b.74) c.) Erfinden von Informationen oder Quellen (b.550)
3. Präsentation	Die präsentierten Informationen sind... a.) (faktisch) falsch (b.662) b.) spekulativ (b.28) c.) unausgewogen: «Die Beschwerdeführerin... beanstandet die Einseitigkeit und Unausgewogenheit des Beitrags. Es sei massiv für die Hanfinitiative geworben worden. Gegner der Initiative seien nicht zu Wort gekommen und als unwissend dargestellt worden» (b.583). d.) (ab- oder auf-)wertend oder injunktiv (b.704), sie werden banalisiert (b.385) oder dramatisiert (b.54) e.) falsch konnotiert: sie werden aus dem Zusammenhang gerissen oder in einen negativen Zusammenhang gesetzt (b.457)
4. Koordination	Die Auswahl-, Recherche- oder Präsentationsfehler werden in und zwischen Programmen systematisch koordiniert: «Die Missachtung von Frauenmeinungen habe bei der "Arena" System. Auch andere Sendungen von SF DRS wie der "Club" würden Frauenmeinungen zu wenig berücksichtigen» (b.458).

Tab. 1: Typologie der journalistischen Fehlleistungen aus Publikumssicht

## 2. Konflikt

- 14 Wahrgenommene Fehlleistung geraten in Konflikt mit Wissen, Einstellung und Erwartung des Rezipienten. Je nach Art und Inhalt provozieren sie einen Sach-, Ermessens-, Interessen-, Werte- oder Personenkonflikt.<sup>46</sup>
- 15 *Sachkonflikte* beziehen sich auf Faktenprobleme, welche sich durch die Vermittlung und Richtigstellung von Information lösen lassen. *Ermessens-Konflikte* drehen sich um Einschätzungs-, Abwägungs- oder Beurteilungsprobleme zu Fragen, die faktisch nicht überprüft werden können und bei denen «Aussage gegen Aussage steht».<sup>47</sup> *Interessen-Konflikte* beziehen sich auf ein Verteilproblem, bei dem verschiedene Interessengruppe ihre Ansprüche geltend machen, typischerweise auf Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der medialen Abstimmungs- oder Wahlberichten. *Werte-Konflikte* beinhalten ein moralisches Bewertungs-Problem, das sich aus unterschiedlichen und unvereinbaren moralischen Sichtweisen ergeben (getreu dem Motto: «die Wahrheit kennt keinen Kompromiss»<sup>48</sup>), beispielsweise zu Religion, Ausländern oder Drogenliberalisierung. Bei unlösbaren Wahrheitsansprüchen

44 Malik, Journalismusjournalismus, VS 2004. «Koordination» umfasst alle redaktionellen Abstimmungen innerhalb oder zwischen Medien, wozu auch Gegenlesen durch externe Quellen oder das Redigieren gehört.

45 Aus Platzgründen wird nur jeweils ein Beispiel pro Kategorie vorgestellt; UBI-Fälle sind ab Entscheid b.343 online verfügbar, jeweils unter [www.ubi.admin.ch/x/b\\_Entscheidnummer.pdf](http://www.ubi.admin.ch/x/b_Entscheidnummer.pdf), frühere Entscheide im Bundesarchiv.

46 Feindt et al., Konflikte des Agrarsektors, BIOGUM-Forschungsbericht 2004.

47 Meyer-Oldenburg, Planen im Diskurs, TU München 2002; Wiedemann, Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben, in Claus/Wiedemann (Hrsg.): Umweltkonflikte, Blottner 1994.

48 Wiedemann (Fn 47).



verlagert sich das Konfliktgeschehen auf die gegenseitige Aberkennung von Glaubwürdigkeit und die Demontage der jeweils anderen Konfliktpartei<sup>49</sup> und spitzt sich auf einen *Personen-Konflikt* zu<sup>50</sup> (vgl. Tab. 2):

Konflikttyp	Beschwerde
Sachkonflikt	Ausgelöst durch «falsche, ... verzerrte und unterschlagene Fakten», im Fall b.477 von solchen, die ein Missmanagement beim Flughafen Zürich belegen sollen.
Ermessenskonflikt	Ausgelöst durch umstrittene oder spekulative Annahmen oder Bewertungen, im Fall b.714 von Annahmen zu den Ursachen des plötzlichen Sauriersterbens.
Interessenkonflikt	Ausgelöst durch eine einseitige, unausgewogene, parteiliche Berichterstattung, Ungleichbehandlung der Interessenvertreter, Verfolgung eigener oder fremder medialer Interessen. Im Fall b.388 rügt der Beschwerdeführer, «dass das SF DRS "im Interesse der Atomlobby ... eine unverantwortliche und jeder wissenschaftlichen Beschreibung spottende Klimaangst" verbreite, "schon seit Jahren diesbezügliche Kritiken unterdrückt, verschweigt und die Kritiker nicht zu Wort kommen lässt" und "als Komplizin der Wissenschaftsbetrüger mit ihren kommerziellen Interessen und der den Oekofaschismus praktizierenden Politik in gravierender Weise regelwidrig und ohne Objektivität die Angstmache an den meist ungebildeten Zuschauern mediatisiere".»
Wertekonflikt	Ausgelöst durch Enttabuisierungen, Verharmlosungen, Verherrlichung oder Dramatisierung gesellschaftlich umstrittener Themen. Im Fall b.407 unterstellt der Beschwerdeführer einem Bericht zu Erotiksalons «eine Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit durch die dargestellten Perversionen und Obszönitäten.»
Personenkonflikt	Ausgelöst durch Personalisierung der obigen Konfliktformen. Ein politischer Interessenskonflikt wird im Fall b.488 medial umgestaltet zu einer Causa Christoph Mörgeli. Jener «predige einen harten Sparkurs und einen Staat, der sich auf seine Kernaufgaben beschränken solle. Andererseits, fährt der Moderator fort, sei Mörgeli selbst Staatsangestellter und leite ein eher wenig beachtetes Museum, das mit Steuergeldern finanziert werde.»

Tab. 2: Konflikttypologie

### 3. Wirkungsattribution

Der innere Konflikt des Rezipienten wächst mit dem Einfluss, den er der journalistischen Fehlinformation zu- 16  
traut. Dieser Einfluss kann die eigene Person betreffen (*First Person-Effekt*<sup>51</sup>): Personen mit gefestigten Einstellungen erleben Medienberichte, die nicht ihren Meinungen entsprechen, als abwertend oder feindlich («Hostile Media-Effekt»<sup>52</sup>), und zwar unabhängig von ihrem objektiven Wahrheitsgehalt.

Gravierender ist die Befürchtung, «dass ein neutraler Zuschauer durch den Bericht auf die jeweils andere 17  
Seite gezogen werden könnte»,<sup>53</sup> und zwar nahestehende (*Second Person-Effekte*<sup>54</sup>) wie weiter entfernte Zuschauer, beispielsweise Kinder oder Jugendliche (*Third Person-Effekte*).<sup>55</sup> Im letzteren Fall gilt: je grösser die geografische<sup>56</sup> bzw. soziale oder kulturelle<sup>57</sup> Distanz, desto grösser die Sorge («Distance Corollary»). Wirkungsvermutungen dieser Art animieren zur Beschwerde, was die steigende Zahl von Popularbeschwerden belegt: «The impact that they expect this communication to have on others may lead them to take some action»<sup>58</sup> (vgl. Tab. 3).

49 ebd.

50 Feindt (Fn 46).

51 Dohle, Third-Person-Effekt, Nomos 2013.

52 Vallone et al., The hostile media phenomenon, Journal of Personality and Social Psychology 1985.

53 Peter/Brosius, Wahrnehmungsphänomene, in Schweiger/Fahr (Hrsg.), Handbuch Medienwirkungsforschung, Springer 2013, 469.

54 Frederick/Neuwirth, The second-person effect and its role in formation of active issue publics, Mass Communication and Society 2008.

55 Davison, The third-person-effect in communication, Public Opinion Quarterly 1983.

56 Cohen et al., Perceived impact of defamation, Public Opinion Quarterly 1988.

57 Brosius/Engel, Die Medien beeinflussen vielleicht die anderen, aber mich doch nicht, Publizistik 1997.

58 Davison [Fn 55], 3.

Wirkungsattribution	Beschwerde
First-Person-Effekt	Negativ-Wirkung auf eigene Person: «Nachrichten werden einem durch eher lächerliche Sportmeldungen vergällt.» (b.5)
Second-Person-Effekt	Negativ-Wirkung auf eine Personengruppe, die dem Beschwerdeführer nahesteht oder der er angehört. «Mit solchen Sendungen heize man die Kulturkampfstimmung an. Viele Katholiken in der Schweiz seien in ihrer persönlichen Glaubensüberzeugung beleidigt worden.» (b.100)
Third-Person-Effekt	Negativ-Wirkung auf Dritte: «Es sei festzustellen, dass die gezeigte Mischung aus Geschichte und Fiction Kindern verunmöglicht, sich nach und nach ein realistisches Bild der Welt zu machen und sie somit schon in früher Kindheit in ihrer Entwicklung ungünstig beeinflusst. Diesmal nicht nur Mädchen sondern auch Knaben.» (b.685)

Tab. 3: Wirkungstypologie

#### 4. Interessenkonstellation

18 Konflikte und Wirkungsattributionen implizieren, dass der Rezipient weitere Personen einkalkuliert, die bei einer Beschwerde «als mögliche Hindernisse oder als Verbündete bei der Realisierung der eigenen Interessen» eine Rolle spielen könnten.<sup>59</sup> Ein Teil von ihnen erscheint ja bereits in der Berichterstattung, im Fall b.701, einem «kritischen Bericht über den Verkauf eines Grünlippmuschelprodukts per Telefon durch eine Verkäuferin der X SA an eine über 80-jährige Frau», besteht diese Konstellation aus den Interessen der Verkäuferin, der X SA, der Kundin und dem anwaltschaftlich für sie berichtenden Journalisten.

19 Unter allen möglichen Interessenkonstellationen unterscheidet die vorliegende Untersuchung, ob die Konstellation bereits vor der Berichterstattung *etabliert* oder erst durch sie *konstruiert* wurde (vgl. Tab. 4). Dies, weil dies zu unterschiedlichen kommunikativen Wirkungen führt. *Etablierte Konstellationen*, beispielsweise parteipolitische Gegnerschaften, wirken auf parteiliche Rezipienten anders als auf neutrale: ersteren erscheint die im Bericht porträtierte Gegenpartei als besonders feindlich, und sie tendieren dazu, deren Einfluss auf das Publikum zu überschätzen («Devil Shift»<sup>60</sup>), was die häufigen Beschwerden im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen erklären mag.

20 Die besondere Wirkung von *neuen Konstellationen* wird durch die narrativen Techniken der Rahmung («Framing») und Reihung erzeugt:<sup>61</sup> wenn beliebige Themen, Ereignisse und Personen in einem Bericht Erwähnung finden, wird diese Koinzidenz vom Rezipienten schnell als Kausalität verstanden (*cum hoc* oder *post hoc ergo propter hoc-Fehler*). Auf diese Weise können Medienberichte soziale Verbindungen auch dort suggerieren, wo keine bestehen. Dies beanstandet im Fall b.634 ein russischer Geschäftsmann, der mit der Russenmafia und dem Projekt für ein Chaplin-Museum verhandelt sein soll – und folglich das Chaplin-Museum, *cum hoc ergo propter hoc*, mit der Russenmafia: «Le reportage le citerait alors même qu’il ne serait même pas concerné par le projet du musée.»

Interessenkonstellation	Beschwerde
Etabliert	Tatsächlicher Zusammenhang zwischen Atomstrombefürwortern und -gegnern: «SF DRS [habe] ausführlich über die Parolenfassung der Grünen Partei zu den beiden Atomvorlagen ... berichtet. Die Vertreterinnen der Grünen Partei hätten Propaganda für die beiden Initiativen machen können. Im Zusammenhang mit der Parolenfassung der bürgerlichen Bundesratsparteien zu den beiden Vorlagen habe SF DRS jeweils keine zusätzlichen Stellungnahmen oder Interviews ausgestrahlt. Am 12. April 2003 habe überdies in Däniken beim Kernkraftwerk Gösgen die Schlussveranstaltung des nationalen Aktionstages des Personals der Elektrizitätswirtschaft gegen die beiden Atominitiativen stattgefunden. Von diesem Aktionstag habe SF DRS nichts berichtet.» (b.474)

59 Donges, Medien als Strukturen und Akteure, in Winter et al. (Hrsg.), Theorien der Kommunikations- und Medienwissenschaft, VS 2008, 340.

60 Weible et al., Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework, Policy Studies Journal 2009.

61 Dahinden, Framing, UVK 2006.

Konstruiert	Koinzidenter Zusammenhang zwischen Meditationsschule und Sekte: «Der Beschwerdeführer rügt, das im Zusammenhang mit der Meldung gezeigte Bild von Maharishi Mahesh Yogi sei völlig fehl am Platz gewesen. Dieser verbreite nämlich seit über vierzig Jahren die natürliche Technik der Transzendentalen Meditation. Die Transzendente Meditation habe nichts mit Sekten oder Religion zu tun. Die falsche Bebilderung beleidigt den Maharishi Mahesh Yogi und schade der Transzendentalen Meditation.» (b.436)
-------------	--

Tab. 4: Konstellation-Typologie

## 5. Interaktionsorientierung

Konflikte und Konstellationen sind noch nicht hinreichend für eine Beschwerde. Der Rezipient muss konfliktfreudig genug sein, um «den Widerstand der jeweiligen Anderen zu umgehen oder zu überwinden».<sup>62</sup> Diese Bereitschaft steigt dann, wenn im Konfliktfall der Aufmerksamkeits- oder Akzeptanz-Verlust des anderen für den Beschwerdeführer als eigener Gewinn erscheint (*Feindschaft*), die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn zählt (*Wettbewerb*), oder allein der eigene Aufmerksamkeits- und Akzeptanz Gewinn zählt (*Individualismus*)<sup>63</sup> (vgl. Tab. 5):

Orientierung	Zielsetzung
Individualismus	Der Beschwerdeführer fordert <i>für sich</i> mehr, weniger oder eine wohlwollendere Berichterstattung in eigener Sache, im Fall b.431 gar keine (Recht auf Vergessen): «Il servizio contestato ha ricostruito il caso Tartaglione in modo sproporzionato, ricorrendo ad immagini e dati personali del ricorrente senza che alcun interesse pubblico lo giustificasse.» <sup>64</sup>
Wettbewerb	Er fordert <i>für beide Seiten</i> die gleiche mediale Aufmerksamkeit und Akzeptanz: «Ses représentants n'auraient eu la parole que durant un dixième environ du temps des émissions, alors que les adversaires du projet auraient pu s'exprimer pendant la moitié de ce temps. De plus, ceux-ci étaient plus nombreux à s'exprimer.» (b.82)
Feindschaft	Er fordert <i>für die andere Seite</i> Einschränkungen. «Der Beschwerdeführer beanstandet die Darstellung der Internet-Weinplattform Giveawine AG, welche er als eigentliche Schleichwerbung für Wein erachtet und die auch im Lichte des Jugendschutzes sehr fragwürdig sei.» (b.559)

Tab. 5: Orientierungs-Typologie

## 6. Sanktionen

UBI-Entscheide zielen auf Programmanpassungen bei den Veranstaltern. Sie haben primär feststellenden Charakter – Rundfunkveranstalter sollen «die negative Publizität scheuen, die entstehen kann, wenn die UBI die Gutheissung einer Beschwerde und die damit verbundene Rechtsverletzung bekanntgibt.»<sup>65</sup> Sie verstehen sich als *soziale Sanktion*, die journalistisches Fehlverhalten mit einem Ansehensverlust bestraft. Erst bei wiederholtem Verstoss kann die UBI eine *rechtliche Sanktion* aussprechen, die auf eine materielle Bestrafung abzielt, und zwar in der Höhe «von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Jahresumsatzes».<sup>66</sup> Materielle Beschwerden werden abgewiesen.<sup>67</sup>

Eingereichte Beschwerden vertrauen mehrheitlich auf den oben beschriebenen sozialen Sanktionsmechanismus und stellen keine weiter gehenden Forderungen. Ihr Sanktionsbegehren lautet typischerweise: «Es sei festzustellen, dass Programmrecht verletzt worden sei» (b.437), allenfalls ergänzt um die Forderung einer inhaltlichen Berichtigung im Programm (b.506) oder in sämtlichen weiteren Informationskanälen und Archiven (b.535). Eine

62 Schimank, Akteurkonstellation und Struktur dynamiken, Manuskript Fernuni Hagen 2005, 9.

63 Scharpf, Interaktionsformen, Leske+Budrich 2000; weitere Interaktionsorientierungen, allein der Gewinn des anderen zählt (*Altruismus*) und Streben nach gemeinsamem Nutzen dominiert (*Solidarität*), sind im UBI-Zusammenhang nicht anzutreffen.

64 Angesprochen ist der Fall des ermordeten italienischen Richters Girolamo Tartaglione; zur medialen Aufarbeitung des Falles vgl. Locher, Bleierne Jahre – Linksterrorismus in medialen Aushandlungsprozessen in Italien 1970-1982, LIT 2013.

65 Rieder (Fn 15), 139.

66 ebd.

67 ebd.

Minderheit der Beschwerdeführer hat eigene Vorstellungen von Strafform und Strafmass, wobei zusätzlich zu den sozialen und rechtlichen auch *wirtschaftliche Sanktionen* gefordert werden, d.h. Eingriffe in die publizistische und wirtschaftliche Tätigkeit eines Senders.<sup>68</sup> Zu diesen Sanktionswünschen, die über die übliche Forderung hinausgehen, zählen (vgl. Tab. 6):

Sanktionsform	Forderung
Sozial	Stigmatisierung des Mediums, soziale Entlastung des Beschwerdeführers, z.B. mittels öffentlicher Entschuldigung (b. 497)
Wirtschaftlich	Eingriffe in die journalistischen oder verlegerischen Aktivitäten, z.B. durch Teilnahme-Erwirkung an einer Diskussionssendung (b.25), Erwirkung einer Diskussionssendung (b.81), Begrenzung des Zugangs zu Diskussionssendungen (b.80), durch Thematisierungsverbote (b.431), durch «Einzug des widerrechtlichen Gewinns» (b.467) oder personelle Massnahmen (b.503)
Rechtlich	Materielle Sanktionen, wie «eine Busse von 5'000.- Fr.» (b.437) Verfahrensentzündungen: «Die Kosten und Entschädigungen seien der Gegenpartei aufzuerlegen» (b.472), oder «eine angemessene Genugtuung» (b.476),

Tab. 6: Sanktionen aus Publikumssicht

## 7. Legitimation

- 24 Bleibt der finale Akt, die Einreichung einer Beschwerde – als Betroffenheits-, Popular- oder Zeitraumbeschwerde, als Beschwerde von öffentlichem Interesse oder als Departementsbeschwerde.<sup>69</sup>
- 25 Dem Rezipienten stehen die ersten drei Formen offen. Die Betroffenheitsbeschwerde gesteht Personen, die von einer Sendung direkt betroffenen sind, das Beschwerderecht zu. Nichtbetroffene Personen können mit Unterstützung von mindestens zwanzig Mitunterzeichnenden eine Popularbeschwerde auch ohne direkten Bezug zur Sendung einreichen.<sup>70</sup> Zeitraumbeschwerden können «gegen mehrere Radio- und Fernsehsendungen, die nicht länger als drei Monate auseinanderliegen»<sup>71</sup> erhoben werden (vgl. Tab. 7).
- 26 Das Legitimationsverständnis des Publikums ist grosszügiger. Legitim sind Beschwerden, weil persönliche Neigungen und Eigenschaften (b. 427), emotionale Verbundenheit (b.552), Einzel- (b.77) bzw. Kollektivmitgliedschaft (b.79) in einer Vereinigung, Sorgen bezüglich First- (b.4), Second- (b.447) oder Third Person(b.531)-Effekte bestehen, oder der Anspruch geltend gemacht wird, ein öffentliches Interesse zu vertreten (b.406, b.427). Auch juristische Personen sehen sich beschwerdeberechtigt (b.367, b.476).<sup>72</sup>
- 27 Vereinzelt kommt es auch zu wahllosen Beschwerden durch «notorische Beanstander ("Serial-Beanstander") von Sendungen aus allen Sprachregionen» (b.403) oder zu repetitiver Kritik, beispielsweise an den Abstimmungs- und Wahlanalysen von SF DRS (b.575, b.584, b.591, b.603, b.615, b.628, b.630, b.633, b.638, b.641, b.648).

Legitimation	Begründung
Betroffenheitsbeschwerde Popularbeschwerde	Aus Publikumssicht auch dann gegeben, wenn vermeintliche öffentliche Interessen vertreten werden: «Die UBI lud [die Beschwerdeführer] ein, im Rahmen einer Nachbesserungsfrist die Voraussetzungen für eine Popularbeschwerde zu erfüllen. Die beiden Beschwerdeführer verzichteten in ihren Schreiben ... darauf, die erforderlichen Daten und Unterschriften von mindestens 20 Personen, welche die Beschwerde unterstützen, zu erbringen. Sie wiesen darauf hin, dass sie die Voraussetzungen für eine Betroffenenbeschwerde erfüllen würden. Beschwerdeführerin b. 704 bemerkte zusätzlich, dass ein öffentliches Interesse an einem Entscheid bestehe.» (b.704 + 705)

68 Bukatzki, Verdrängt der Homo oeconomicus den Homo communis?, DUV 2007.

69 Rieder (Fn 14).

70 Insgesamt stellt die UBI eine Zunahme von Popular- gegenüber Betroffenheitsbeschwerden fest. Lag das Verhältnis zwischen den beiden in den Anfangsjahren bei etwa 1:2, so hat sich ab den Neunziger-Jahren ein Verhältnis von 3:1 ergeben, vgl. UBI Jahresbericht 2014, 26f. Bei einem Weiterzug an das Bundesgericht erhöht sich das Prozessrisiko für Betroffenenbeschwerden, da sie bei Abweisung ihrer Klage die Kosten zu tragen haben, nicht jedoch die Popularbeschwerden, vgl. Rieder [Fn 14], 60. Ob diese Prozessökonomie das Beschwerdeverhältnis beeinflusst, wäre zu prüfen.

71 Rieder (Fn 14), 55.

72 Zur Beschränkung des Beschwerderechts auf natürliche Personen siehe BGE 123 II 69; Vereinigungen wählen jedoch oft den Weg einer Mitgliederklage, die vom Vereinsvorstand eingereicht wird (z.B. b.456).

Zeitraumbeschwerde	Kritik an zwei oder mehr Sendungen gleichen oder ähnlichen Inhalts auch unabhängig von der programmrechtlichen Auflage, dass sie im gleichen Programm und innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten ausgestrahlt werden müssen. Im Fall b.694 sind es unterschiedliche Programme, nämlich Rundschau und Temps Présent. «Auf die Beschwerde gegen die Sendung von „Temps Présent“ sei ebenfalls einzutreten, weil es sich um eine Zeitraumbeschwerde handle.»
--------------------	---

Tab. 7: Legitimationen aus Publikumssicht

### III. Fazit und Ausblick

Aus kommunikationstheoretischer Perspektive enthüllen UBI-Beschwerden also Einiges zu den Foucaultschen Dispositiven des Publikums: Die Vielzahl unterschiedlicher Klagen widerspiegelt dessen unterschiedliche Erwartungen, Interessen und Motive im Konflikt mit der Medienberichterstattung (vgl. Tab. 8). Ein nicht zu unterschätzender Handlungsantrieb ist das soziale Momentum journalistischer Fehlleistung, d.h. die Befürchtung der Rezipienten, die Berichterstattung würde bei ändern die gleichen oder noch stärkere negative Wirkungen entfalten (Second- und Third-Person-Effekte). 28

Dimensionen	Ausprägungen			
a) Journalistische Fehlleistung	Themenwahl	Recherche	Präsentation	Koordination
b) Konflikt	Sachkonflikt	Ermessenskonflikt	Interessenkonflikt	Wertekonflikt Personenkonflikt
c) Wirkungs-Attribution	First Person-Effekte	Second Person-Effekte	Third Person-Effekte	
d) Interessenkonstellation	Etabliert		Konstruiert	
e) Interaktionsorientierung	Individualismus	Wettbewerb	Feindschaft	
f) Sanktionen	Sozial	Rechtlich	Wirtschaftlich	
g) Legitimation	Betroffenheitsbeschwerde	Popularbeschwerde	Zeitraumbeschwerde	

Tab. 8: Dimensionen von UBI-Beschwerden

Theoretisch kann eine Beschwerde aus einer beliebigen Kombination dieser Dimensionen bestehen, was  $4 \cdot 5 \cdot 3 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 3 \cdot 3 = 3'240$  Beschwerdeformen ergibt. In der Praxis dürften es weit weniger sein, weil die einzelnen Dimensionen pfadabhängig sind: Bei Wertekonflikten kommen oft Third-Person-Effekte ins Spiel, Betroffenenbeschwerden drehen sich schwergewichtig um Sach- oder Ermessenskonflikte. Andere Pfade betreffen Konfliktdimension und Sanktionen – Personenkonflikte führen häufiger zu konkreten sozialen Sanktionsforderungen, in der Absicht, die Reputation des oder der Betroffenen wiederherzustellen. 29

Es würde den Rahmen des Artikels sprengen, anhand von Pfadmodellierungen den empirischen Nachweis zu erbringen, warum Beschwerden genau so daherkommen, wie sie es tun. Allerdings ist die obige Typologie auch nicht der Schlussvorhang für kommunikationstheoretische Überlegungen. Denn Ordnung zu schaffen ist selten wissenschaftlicher Endzweck, sondern ein Zwischenschritt zum Verständnis von gesellschaftlichen Zuständen, ihrer Entstehung, ihrer Entwicklung und ihren Folgen. 30

Weitere UBI-Forschungen können folgende Richtungen nehmen: 31

- a) Exploration einzelner Dimensionen, beispielsweise das Wahrnehmungs-Phänomen der Second-Person-Effekte<sup>73</sup> oder die Suggestiv-Wirkung von koinzident präsentierter Information
- b) empirische Untersuchungen zu thematischen Veränderungen in den Beschwerden – als Indikator für einen Erwartungs- und Interessenwandel des Publikums über 33 Jahre, auch spezifisch in einzelnen Sparten wie Wirtschafts- oder Gesundheitsberichterstattung
- c) eine Wirkungserhebung von UBI-Entscheiden auf die Medien oder die Beschwerdeführer

73 vgl. Dohle (Fn 51); diese werden meist pauschal den Third-Person-Effekten zugeschlagen. UBI-Beschwerden zeigen bei Konstellationen und Interaktionsorientierungen jedoch klare Unterschiede zwischen Second- und Third-Personen-Attributionen.

- d) ein Vergleich mit anderen Beschwerdeinstanzen (Presserat, Wettbewerbskommission)
- e) Die Übertragung dieser Muster auf andere Protestformen. Denn Rezipienten reichen nicht nur Beschwerden ein, sie schreiben Leserbriefe, gehen in die Soziale Medien, googeln nach confirmatorischer Information<sup>74</sup> und bilden alternative Teilöffentlichkeiten.<sup>75</sup>

---

**Zusammenfassung** Das Verhältnis zwischen Medien und Publikum ist von zunehmender Distanz und Kritik geprägt. Eine einfache Erklärung für diese «Beziehungskrise» gibt es nicht. Die über siebenhundert gut dokumentierten UBI-Entscheide können aber Aufschluss über das Sammelsurium an Wahrnehmungen, Interessen, Motiven und Forderungen geben, die das Publikum antreibt.

Um die verschiedenen Formen der medialen Kritik zu verstehen und zu ordnen, wurden die Entscheide einem typologischen Verfahren unterzogen. Dieses zeigt, dass das Publikum nicht nur Inhalte, sondern auch Themenauswahl und Recherche bis hin zu vermeintlichen Absprachen zwischen Sendungen kritisiert und über seine Beschwerde alle Formen des Konflikts mit dem Medium auszutragen versucht. Treibendes Moment vieler Klagen ist ein Wahrnehmungsphänomen, das in der Literatur als «Third Person-Effekt» bekannt ist – die Befürchtung, dass andere von der Fehlinformation der Medien weitaus stärker betroffen sind als man selbst. Diese Befürchtung determiniert letztlich, welche Ziele mit einer Klage verfolgt werden, wie sie legitimiert und welche Sanktion gefordert wird.

---

---

74 Zum *Confirmation Bias* des Publikums vgl. Fn 35.

75 vgl. für Deutschland Storz, Querfront – Karriere eines politisch-publizistischen Netzwerks, OBS-Arbeitspapier 2015.



---

## Stärkere finanzielle Unterstützung der lokalen Radio- und TV-Stationen

---

Ab 1. Juli 2016 erhalten die lokalen Radio- und Fernsehstationen mehr finanzielle Mittel. Auf dieses Datum hin setzt der Bundesrat das revidierte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) in Kraft. Mit der Revision wird zudem die Umstellung auf die digitale Verbreitung der privaten Radioprogramme unterstützt und die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden gefördert.

---

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

---

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

---

### 1.2 Recht des Informationszugangs der Öffentlichkeit – Accès général à l'information

- Urteil des Bundesgerichts vom 18. April 2016 (1C\_598/2014)

#### **Kein Einblick in Steuerdaten**

Informationsfreiheit; Medienfreiheit; Öffentlichkeitsprinzip; Persönlichkeitsschutz; Steuergeheimnis

Art. 16, 17 BV; Art. 39 StHG

[Zum Entscheid](#)

- Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. April 2016 (A-6313/2015)

#### **Verweigerung des Einblicks in diverse Dokumente durch SECO ungenügend begründet**

Entscheidgrundlage für politischen/administrativen Entscheid; Öffentlichkeitsprinzip; keine Informationen über Verhandlungsposition

Art. 7, 8 BGÖ

[Zum Entscheid](#)

---

## 5. Urheberrecht – Droit d'auteur

---

### 5.2 Verwertungsrecht - Gestion des oeuvres

- Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. April 2016 (A-5034/2015)

#### **«Terre & Nature» erhält mangels allgemeiner Artikel als Spezialpresse keine Zustellermässigung**

Spezialpresse; Themenvielfalt; Ungleichbehandlung; Verhältnismässigkeit; Zustellermässigung

Art. 16 Abs. 4 PG; Art. 36 Abs. 1 Bst. g VPG

[Zum Entscheid](#)

---

## 8. Ethik/Selbstregulierung – Ethique/autorégulation

---

### 8.1 Ethik des Journalismus – Ethique du journalisme

- Prise de position du Conseil suisse de la presse du 14 mars 2016 (No 5/2016; X. c. «Le Temps»)

#### **Délai pour agir**

Tardiveté

Art. 11 Règlement

[Zum Entscheid](#)

---

## Literatur/Bibliographie

**Husi-Stämpfli Sandra/Gisler Katrin**, Persönlichkeitsrechte und Archivierung: alte und neue Herausforderungen, Big Data und Datenschutzrecht, Zürich 2016, S. 103–126.

**Scheidegger Dennis**, Bibliothekslieferdienst und Urheberrecht: Kommentierung zu BGE 140 III 616, ius.full., Zürich 2/2016, S. 46–52.