

Michael Latzer Prof. Dr. habil., Professor für Kommunikationswissenschaft, IPMZ-Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich, Leiter der Abteilung Medienwandel & Innovation

Andreas Braendle lic. phil., Assistent am IPMZ, Universität Zürich, Abteilung für Medienwandel & Innovation

Natascha Just Mag. Dr., Oberassistentin am IPMZ, Universität Zürich, Abteilung für Medienwandel & Innovation

Florian Saurwein Mag., Assistent am IPMZ, Universität Zürich, Abteilung für Medienwandel & Innovation

m.latzer@ipmz.uzh.ch; a.braendle@ipmz.uzh.ch; n.just@ipmz.uzh.ch; f.saurwein@ipmz.uzh.ch

SRG Online Beobachtung: Konzessionskonformität von Webseiten und elektronischen Verbindungen

Résumé L'offre online de la SRG SSR idée suisse est soumise aux restrictions qui sont fixées dans l'article 13 de la concession SRG. Les dispositions se concentrent sur le rapport de l'émission, interdisent des liens commerciaux et autorisent l'autopromotion pour renforcer les liens avec le public. Cette contribution résume les résultats de la première vérification de la conformité de la concession de la SRG relative à l'offre online. L'étude se base sur des analyses de contenu et des analyses de liens des sites internet de SF, DRS, TSR, RSR et RSI. Les résultats indiquent que l'offre online est, en grande partie, en conformité avec la concession. Pour environ un dixième des pages web, cette conformité n'a pas pu être vérifiée définitivement. L'analyse des liens révèle un potentiel de commercialisation divergent dans différents groupes des liens électroniques, et renvoie à la problématique de l'évaluation de la commercialisation qui est conditionnée entre autres par des caractéristiques spécifiques de l'économie d'internet.

I. Problem und Fragestellung

Öffentliche Rundfunkanstalten wie die SRG SSR idée suisse (kurz SRG) haben seit Mitte der 1990er-Jahre auch Onlineangebote im Internet entwickelt, die ihr traditionelles Rundfunkangebot ergänzen. Dieses Engagement war von Anfang an von kontroversen politischen und rechtlichen Diskussionen über die Zulässigkeit, den Umfang, die Finanzierung und die Kontrolle dieser Aktivitäten begleitet. Nachdem in Folge der Neufassung des *Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen* (RTVG) vom 24. März 2006 zunächst eine kontinuierliche Programm-analyse der Radio- und Fernsehprogramme der SRG und eine Überprüfung der Leistungsaufträge durch die Universitäten Genf, Freiburg und Lugano sowie die Publicom AG etabliert wurde,¹ sind hier erstmals Ergebnisse einer vom BAKOM in Auftrag gegebenen Untersuchung präsentiert, die das Internetangebot der SRG auf Konzessionskonformität hin prüft.²

Diskussionen über die Zulässigkeit gebührenfinanzierter Internetaktivitäten öffentlicher Rundfunkanbieter werden europaweit geführt, wobei die EU-Mitgliedstaaten zuletzt vor allem durch die staatliche Beihilfenpolitik der Europäischen Kommission unter erheblichen Reformdruck geraten sind.³ Verschiedene beihilferechtliche Entscheidungen bzw. Kompromisse

mit Deutschland, Irland, Belgien (Flandern) und Österreich zeugen ebenso davon wie die Novellierung der Rundfunkmitteilung aus dem Jahr 2001, die den Rahmen für die Anwendung der staatlichen Beihilferegeln auf den öffentlichen Rundfunk festlegt. Diese novellierte Rundfunkmitteilung ist Ende Oktober 2009 in Kraft getreten.⁴ Die Regeln über staatliche Beihilfen (zentral Art. 87 und 88 des EG-Vertrags) sind Teil der europäischen Wettbewerbspolitik und richten sich nicht an Unternehmen, sondern an Nationalstaaten. Es handelt sich also um eine sehr heikle Form von Eingriffen in die nationale Souveränität, weil dadurch das Ausmass finanzieller nationalstaatlicher Unterstützung für verschiedene Wirtschaftsbereiche beschränkt werden kann.⁵ Die Diskussion über staatliche Beihilfen im Rundfunkbereich ist zudem sensibel, weil Medienpolitik seit jeher durch Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geprägt ist. Die Gemeinschaft hat gemäss EG-Vertrag keine rechtlichen Kompetenzen für kulturelle Angelegenheiten, so z.B. für Medienvielfaltsfragen. Ihre Kompetenzen gemäss Art. 151 des EG-Vertrags sind eingeschränkt, insbesondere durch die Bestimmung des Abs. 5, der explizit jede Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschliesst. Besonders brisant erscheint daher, dass die EU-Kommission durch die zuletzt gesehenen wettbewerbspolitischen Aktivitäten auch Veränderungen der nationalstaatlichen Medienpolitik und -regulierung evoziert, wie unter anderem an Gesetzesänderungen unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben in verschiedenen Ländern abzulesen ist. Deutschland und Irland führten beispielsweise 2009 als Ergebnis der beihilferechtlichen Ver-

1 Grossenbacher, R./Trebbe, J. (Hrsg.), *Qualität in Radio und Fernsehen*, Zürich 2009; Trebbe, J. et al., *Fernsehprogramm-analyse Schweiz*, Zürich 2008.

2 Latzer, M./Braendle, A./Just, N./Saurwein, F., *SRG Online Beobachtung*, Zürich 2010.

3 Vgl. Just, N./Latzer, M., *Medienpolitik durch Europäische Wettbewerbspolitik: Druck auf öffentlichen Rundfunk durch Beihilfenpolitik – Public Value Konzepte als Lösungsansatz*, In: Gundlach, H. (Hrsg.), *Public Value in der Digital- und Internetökonomie*, Köln 2010, im Erscheinen.

4 Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, *Official Journal C* 257, 27.10.2009, S. 1–14.

5 Vgl. MacLennan, J. F., *Facing the Digital Future: Public Service Broadcasters and State Aid Law in the European Union*, In: Dashwood, A./Ward, A. (Hrsg.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge 1999, S. 159–202.

fahren mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (12. RFÄStV) bzw. dem Broadcasting Act 2009 einen Drei-Stufen-Test bzw. Public Value and Sectoral Impact Tests ein. Diese Tests dienen zur Vorabprüfung neuer audiovisueller Dienste (Ex-ante-Massnahme) und müssen durchgeführt werden, bevor öffentliche Anstalten mit ihrer Erbringung betraut werden. Die Einführung dieser Ex-ante-Tests, die als individuelle nationalstaatliche Bekenntnisse zu sehen sind, dient dazu, die staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu machen. Durch die Rundfunkmitteilung 2009 wird nun ein verpflichtender *Ex-ante-Test* (Amsterdam Test) für alle eingeführt, der eine vorgängige Beurteilung neuer oder wesentlich veränderter öffentlicher Dienste vorsieht. Damit wird einerseits erheblich in nationalstaatliche Bereiche eingegriffen, da über die wettbewerbspolitische/beihilferechtliche Hintertür medienpolitische Veränderungen auf nationaler Ebene herbeigeführt werden.⁶ Andererseits wird – auch in Verbindung mit dem Prinzip der Technologieneutralität – anerkannt, dass Onlineaktivitäten öffentlicher Anbieter im Sinne einer «dritten Säule» bzw. einer Entwicklung in Richtung *Public Service Media* ein eigenständiges Angebot darstellen dürfen. Einschränkungen bestehen aber dahingehend, dass der öffentliche Auftrag unmissverständlich definiert werden muss und auch bestimmte Tätigkeiten nicht darunter gefasst werden dürfen (z.B. Werbung, Telefonnummern für Gewinnspiele). Darüber hinaus muss eine Ex-ante-Überprüfung neuer öffentlicher Dienste durch eine Kombination aus Analysen der ökonomischen Marktauswirkungen und der Abschätzung des öffentlichen Wertes (Public Value) erfolgen.

Anders als in der EU mündeten in der Schweiz die Diskussionen über die Zulässigkeit der Internetaktivitäten der SRG⁷ in regulatorische Reformen, mit denen das publizistische Onlineangebot der SRG als ein zum traditionellen Rundfunkprogramm *programmbegleitendes Angebot* spezifiziert wurde. Es ist als Teil des übrigen publizistischen Angebots im Leistungsauftrag enthalten, und die Vorgaben zu seiner Ausgestaltung sind durch Art. 13 der *Konzession für die SRG SSR idée suisse* (kurz Konzession SRG) vom 28. November 2007 festgelegt, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Die Bestimmungen der Konzession fokussieren auf Sendungs- bzw. Programmbezug des SRG-Online-Angebots, erlauben externe Links ausschliesslich nach redaktionellen Kriterien und gestatten Eigenwerbung, wenn sie der Publikumsbindung dient. Darüber hinaus sind auch die Werbe- und Sponsoring-Bestimmungen der *Radio- und Fernsehverordnung* (RTVV) vom 9. März 2007 und des RTVG anwendbar. Insgesamt gilt ein Werbe- und Sponsoringverbot im SRG-Online-Bereich, wobei jedoch Ausnahmen zulässig sind.⁸

Die vorliegende Untersuchung analysiert das SRG-Online-Angebot hinsichtlich der Einhaltung von Konzessionsbestimmungen und fokussiert dabei auf drei vom BAKOM gestellte *Fragen*:

1. Können die einzelnen Teile des Onlineangebots einer der in Art. 13 Abs. 1 der Konzession SRG umschriebenen Kategorien zugeordnet werden?

2. Welche Bereiche des Onlineangebots sind als kritisch im Sinne einer Grauzone zu betrachten? Gibt es Angebote, die weder direkt noch indirekt (thematische Verwandtschaft) mit den Programmen in Verbindung gebracht werden können?

3. Enthält das Onlineangebot Links, die nicht nach publizistischen Kriterien zu begründen, sondern rein kommerziell zu beurteilen sind?

Die erste Frage verlangt nach einer Überprüfung des Onlineangebots gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a–d der Konzession SRG. Demnach darf das Onlineangebot folgende Inhalte umfassen:

a. programmbezogene, multimedial aufbereitete Beiträge, die zeitlich und thematisch einen direkten Bezug zu Sendungen aufweisen;

b. Hintergrund- und Kontextinformationen, die als Basis von Sendungen gedient haben;

c. Informationen zu Basiswissen mit Bezug zu bildenden Sendungen, sofern sie zur besseren oder zweckmässigeren Erfüllung des Leistungsauftrages dienen;

d. an Sendungen gekoppelte Publikumsforen und Spiele ohne eigenständige Bedeutung.

Damit wird dem Onlineauftritt der SRG eine *Ergänzungs- und Vertiefungsfunktion* zum klassischen Programmangebot zugeschrieben, wie in den Erläuterungen zur Konzession ausgeführt ist. Es soll in zeitlicher und thematischer Hinsicht ein direkter Bezug zu Sendungen existieren und die Auswahl weiterer Inhalte dahin gehend eingeschränkt sein, dass auch bereitgestellte Hintergrund- und Kontextinformationen als Grundlage einer Sendung gedient haben müssen.⁹ Publikumsforen und Spiele müssen in direktem Sendungszusammenhang stehen und dürfen keine eigenständige Bedeutung haben. Der Onlineauftritt dient damit einer Unterstützung und nicht einer Auslagerung des Programmauftrags.

Die in Frage zwei angesprochene *Grauzone* bilden folglich all jene Inhalte, die nicht zumindest einer der in Art. 13. Abs. 1 der Konzession SRG genannten Kategorien entsprechen sowie Werbung, Eigenwerbung und Verkaufsaktivitäten im Onlineangebot, sofern diese nicht aufgrund von Ausnahmebestimmungen als zulässig zu beurteilen sind.¹⁰

Die dritte Forschungsfrage bezieht sich auf die Vorgaben des Art. 13 Abs. 2 der Konzession SRG, die verbietet, dass einzelne elektronische Verbindungen (Links) zu anderen Internetseiten gegen Geld oder geldwerte Leistungen vorgenommen werden.

Die ersten zwei Fragen werden mittels einer *Inhaltsanalyse* beantwortet, für die dritte Frage erfolgt eine *Linkanalyse* zur Erfassung der Intensität elektronischer Verbindungen und eine Kategorisierung der Links nach Kommerzialisierungspotenzial.

6 Vgl. Fussnote 3.

7 Vgl. z.B. Graber, Ch.B./Zurkinden, P., SRG-Gebühren: Ein zulässiger Hebel ins Internet?, *medialex* 2005, S. 214–225.

8 Vgl. entsprechende Bestimmungen der Art. 11, 13, 22 und 23 RTVV und Art. 10 und 13 der Konzession SRG.

9 Ähnlich waren die Bestimmungen auch in Deutschland vor Inkrafttreten des novellierten Rundfunkstaatsvertrags im Juni 2009 (12. RFÄStV).

10 Vgl. Fussnote 8.

II. Konzeption und Methode

Mit der Verabschiedung dieser rechtlichen Vorgaben für das SRG-Online-Angebot sind die regulatorischen Herausforderungen nicht abschliessend bewältigt. Zentral rückt dann die Frage der *Überprüfbarkeit der Einhaltung* dieser Vorschriften in den Vordergrund und damit die Rolle und die praktischen Strategien der zuständigen Kontrollinstanzen zur *Durchsetzung* der Rechtsvorschriften. Aus theoretischer Sicht sind verschiedene Strategien denkbar. Regulatoren können sich beispielsweise auf Dritte (Bürger, Interessengruppen) verlassen, die aus individuellem oder professionellem Interesse Kontrollfunktionen ausüben und im Fall von Fehlentwicklungen Alarm schlagen (*Fire-Alarm-Oversight*), oder sie können Angebote selbst *aktiv* beobachten und kontrollieren (*Policy-Patrol-Oversight*).¹¹ Aktive Kontrolle kann darauf angelegt sein, potenzielle Angebote (Dienste, Inhalte) auf Rechtskonformität zu prüfen, bevor sie auf den Markt gebracht werden (Ex-ante-Kontrolle), oder bereits eingeführte Angebote mit Blick auf Rechtskonformität zu beurteilen (Ex-post-Kontrolle). Die Strategien sind mit jeweils unterschiedlichem Aufwand verbunden, haben spezifische Vor- und Nachteile und sind gemäss der bestehenden Rechtsvorschriften zu wählen. Die unterschiedlichen Strategien kommen auch für die Kontrolle der Onlineaktivitäten öffentlicher Rundfunkanbieter zur Anwendung, wobei praktische Beispiele auf unterschiedliche Vorgangsweisen in einzelnen Ländern verweisen. In Deutschland sind z.B. gemäss dem 12. RFÄStV auch nicht programmbezogene Inhalte und Dienste erlaubt, sofern eine Prüfung zeigt, dass diese den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entsprechen sowie in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen. Diese Bestimmungen verlangen nach einer Ex-ante-Kontrolle. Die Schweizer Regelungen ermöglichen demgegenüber eine Ex-post-Kontrolle, wie sie in dieser Untersuchung durchgeführt wurde.

Für die Beurteilung von Onlineangeboten, in diesem Fall eine Konformitätsbeurteilung, finden sich in der wissenschaftlichen Literatur keine erprobten methodischen Herangehensweisen. Die extreme Tiefe und Breite des Angebots, die dynamische, nicht lineare Struktur, umfangreiche Verlinkung, unregelmässige Aktualisierung und neue, interaktive Kommunikationsformen verlangen vielfach nach der Entwicklung innovativer Untersuchungsansätze, die für die jeweiligen Forschungsfragen adäquat sind. Obwohl die Inhaltsanalyse eine prominente Methode der traditionellen Kommunikationswissenschaft ist, wird sie für die Onlineforschung wesentlich seltener eingesetzt als andere Methoden, z.B. Webbefragungen.¹² Bei Inhaltsanalysen von Print- und Rundfunkangeboten sind die Untersuchungszeiträume eindeutig bestimmbar und Untersuchungsdaten meist umfänglich erhältlich. Das Internet hingegen ist ein *fast moving target*, ein sich ständig bewegendes Forschungsobjekt.¹³ Damit gehen Probleme einher, die sich u.a. bei der Stichprobenauswahl und Datenerhebung, bei der Definition der Analyseeinheit sowie der Codierung und Datenauswertung zeigen.¹⁴ Insgesamt erfordert die Onlineanalyse eine genauere Darlegung der methodischen Entscheidungen, um die Replikation von Studien zu ermöglichen. Für die vorliegende Studie wurde eine Auswahl bei den Unternehmenseinheiten, den Domainnamen, der Zusammenstellung der Stichproben-

basis und der Definition der Analyseeinheit vorgenommen. Die Daten für die Untersuchung wurden softwaregestützt erhoben, wobei nach eingehenden Tests ein Mix aus mehreren Produkten (Webcrawler) verwendet wurde.¹⁵

Die Studie untersucht gemäss den Vorgaben des Auftraggebers die Onlineauftritte von fünf SRG-Unternehmenseinheiten: Schweizer Fernsehen (SF) und Schweizer Radio DRS (DRS) aus der deutschsprachigen Schweiz, Télévision Suisse Romande (TSR) und Radio Suisse Romande (RSR) aus der französischsprachigen Schweiz und den Auftritt von Radiotelevisione svizzera di lingua italiana (RSI) aus der italienischsprachigen Schweiz. Insgesamt wurden, um die Vergleichbarkeit zwischen den Unternehmenseinheiten sicherzustellen, 15 Domains über jeweils sechs Tiefenebenen hinweg untersucht. Die Stichprobenbasis bildeten 350000 Webseiten, aus denen für die *Inhaltsanalyse* eine nach Unternehmenseinheit geschichtete repräsentative Zufallsstichprobe von 2000 Seiten gezogen (400 je Unternehmenseinheit) und mittels Codebuch analysiert wurde. Dieses Codebuch basiert auf den relevanten Bestimmungen der Konzession SRG, des RTVG und der RTVV sowie der jeweiligen Erläuterungen. In Verbindung mit qualitativen Fallanalysen ausgewählter Webseiten können damit Aussagen über die formale und inhaltliche Struktur der Onlineauftritte, ihre Konzessionskonformität und über Auffälligkeiten der Grauzonen getroffen werden.

Für die *Linkanalyse* wurden aus den 350000 Webseiten alle URL (Uniform Resource Locator) in Form von *http://requests* ausgelesen. Aus den so gewonnenen rund 850000 URLs von 17000 Domainnamen wurde eine bewusste Auswahl der 500 meistverlinkten Angebote getroffen (100 je Unternehmenseinheit). Analysen über Verlinkungen kommerzieller Webseiten sind selten,¹⁶ und es fehlt insgesamt an Studien, die nach der

11 Die Unterscheidung wurde von McCubbins/Schwartz und Kiewiet/McCubbins primär entwickelt, um die Kontrolle von Exekutiven durch Legislativorgane zu modellieren. Sie eignet sich jedoch generell für die Analyse von Regulierungsoptionen (Regulatory Choice) unter Berücksichtigung von Opportunitätskosten, verfügbarer Technologie und Wissensbeschränkungen und wird deshalb auch zur Analyse von Regulierungsstrategien in verschiedenen Politikfeldern angewendet. Kiewiet, R.D./McCubbins, M.D., *The logic of delegation*, Chicago 1991; McCubbins, M.D./Schwartz, T., *Congressional Oversight Overlooked*, *American Journal of Political Science* 1984, S. 165–179.

12 Die Literatur zu Web-Befragungen ist umfangreich, vgl. z.B. Witte, J. C., *Introduction to the Special Issue on Web Surveys*, *Sociological Methods & Research* 2009, S. 283–290, und andere Artikel in diesem Heft.

13 Vgl. u.a. McMillan, S., *The Microscope and the Moving Target*, *J&MC Quarterly* 2000, S. 80–98.

14 Vgl. Wang, X., *Exploring Sample Sizes For Content Analysis of Online News Sites*, *AJMC*, Chicago 2006; <http://www1.stpt.usf.edu/journalism/showcase/documents/wangSampleSizesPaper.pdf>; Seibold, B., *Die flüchtigen Web-Informationen einfangen*, *Publizistik* 2002, S. 45–56; Weare, C./Lin, W.-Y., *Content Analysis of the World Wide Web*, *Social Science Computer Review* 2000, S. 272–292.

15 Vgl. für methodische Details Latzer, M./Braendle, A./Just, N./Saurwein, F., *SRG Online Beobachtung*, Zürich 2010.

16 Thelwall, M./Vaughan, L./Björneborn, L., *Webometrics*, In: Cronin, B. (Hrsg.), *Annual Review of Information Science and Technology*, Medford 2005, S. 81–135.

Verlinkungsmotivation fragen. Diese Frage ist für die vorliegende Untersuchung aber von zentraler Bedeutung, weil überprüft werden soll, ob die SRG Links aus kommerziellen Gründen setzt. Ob Links *de facto* kommerzialisiert sind, also gegen Geld oder geldwerte Leistungen angeboten werden, kann jedoch nicht alleine auf Basis der Linkanalyse geklärt werden. Dafür sind Einblicke in Geschäftsunterlagen notwendig. Daher wird hier eine Annäherung an die Frage nach kommerzialisierten Verbindungen geliefert, indem die ermittelten Links nach ihrer Häufigkeit, ihren Funktionen im SRG-Online-Angebot und nach Kommerzialisierungspotenzial kategorisiert werden. Die Analyse zeigt die Verbindungsstrukturen des SRG-Auftritts und unterschiedliche Kommerzialisierungspotenziale von Links, die, in Kombination mit Einzelfallanalysen, weitere Ergebnisse zur Funktionsweise und zur spezifischen Vernetzungsstruktur der SRG-Online-Auftritte liefern.

III. Ergebnisse

1. Konzessionskonformität der Webseiten der SRG-Online-Auftritte

Die Überprüfung der Webseiten nach Konzessionskonformität resultiert in drei Gruppen von Inhalten: a) Inhalte, bei denen die Konzessionskonformität eindeutig *belegt* werden kann; b) Inhalte, für die eine Konformität *vermutet* wird, und c) Inhalte, bei denen die Konzessionskonformität *unklar* ist (*Grauzone*). Insgesamt ist der Internetauftritt der SRG *weitgehend konzessionskonform* gestaltet. Für gut zwei Drittel des Angebots kann die Einhaltung der rechtlichen Auflagen direkt belegt werden, weil z.B. eingebettetes Videomaterial den direkten Sendungsbezug zeigt. Für weitere 5% der Seiten wird die Konformität vermutet. Dabei handelt es sich v.a. um Berichterstattung zu Ereignissen von hoher Relevanz wie Wahlen, Abstimmungen oder sportliche Grossereignisse, über die mit hoher Wahrscheinlichkeit berichtet wurde, auch wenn ein direkter Beleg im Internetauftritt fehlt. Gemeinsam mit den Überblicksseiten¹⁷ ohne Auffälligkeiten erhöht sich der Anteil konzessionskonformer Seiten auf etwas mehr als 90%. Der Umfang der *Grauzone* im Onlineangebot der SRG beträgt 9,3%. Für knapp jeden zehnten Beitrag im Untersuchungsbereich kann die Konzessionskonformität somit nicht belegt oder vermutet werden. Als *unklar* eingestufte Seiten stellen aber keineswegs *unmittelbare* Konzessionsverstösse dar. Sie fallen in die *Grauzone*, weil z.B. direkte Hinweise auf Sendungen fehlen und auch durch weiterführende Einzelfallrecherchen nicht mit verhältnismässigem Aufwand festgestellt werden können. Gleiches gilt im Fall von unklaren Verkaufshopp-Produkten und anderen werbenden Inhalten, wo die Hinweise nicht ausreichen, um einen Konnex zum Programm oder Unternehmen herzustellen, bzw. die Ausstrahlung der Sendung nicht mit Sicherheit belegt werden kann.

Im Vergleich der SRG-Unternehmenseinheiten liegen die Anteile belegter Konformität für RSI, RSR und DRS deutlich höher als für TSR und SF. Markant niedrig ist die Anzahl unklarer Fälle bei DRS. Der Anteil der *Grauzone* war 2006 und 2007 grösser als in den Jahren 2008 und 2009. Der Unterschied kann

als Effekt des Inkrafttretens der Konzession SRG interpretiert werden.

A. Beurteilung der Grauzone

Die als kritisch im Sinne einer *Grauzone* beurteilten Beiträge verteilen sich ungleichmässig über verschiedene formale Kategorien (redaktionelle Beiträge, Interaktivität, Verkauf/Shop, Eigenwerbung und Unternehmensinformation). Der Bereich der *Interaktivität* stellt mit 15,4% die insgesamt zweitgrösste Gruppe des SRG-Online-Angebots dar und umfasst einen besonders hohen Anteil an Beiträgen, die kritisch im Sinne einer *Grauzone* sind. Bei mehr als 40% aller redakteur- oder nutzer-generierten interaktiven Angebote kann die Konzessionskonformität nicht belegt werden.¹⁸ Den Problembereich innerhalb der *Grauzone* bilden vielfältige Blog-Beiträge von Redaktoren in den Angeboten von SF, TSR und RSR. In den Blogs werden politische, wirtschaftliche und kulturelle Ereignisse kommentiert, Hintergrundinformationen bereitgestellt und oft persönliche Eindrücke und Erlebnisse aus dem (beruflichen) Alltag vermittelt, die vielfach als eigenständige Themen behandelt werden. Die unklaren Fälle nutzergenerierter Interaktivität konzentrieren sich auf die Publikumsportale *moncinema* (TSR) und *Musicnight myStage* (SF).

Redaktionelle Inhalte bilden mit knapp 50% den Hauptteil des SRG-Online-Angebots und weisen eine *Grauzone* von 7,1% auf. Die unklaren Fälle sind dabei häufig prominent in den Hauptrubriken und Informationsseiten der Onlineauftritte platziert (55%). Ein hoher Anteil an Seiten mit unklarem Sendungsbezug stammt des Weiteren aus Internetangeboten, die dem Film und Filmrezensionen gewidmet sind (21,7%). Darüber hinaus erweist sich der Nachweis von Sendungsbezügen bei Bildgalerien oft als problematisch und kann vielfach nur durch aufwendige Recherchen ermittelt werden.

17,3% des SRG-Online-Angebots besteht aus Werbung, Eigenwerbung und Unternehmensinformation. Die Studie untersucht, ob es sich hierbei um erlaubte Programmhinweise, konzessionskonforme Ereigniswerbung oder erlaubte Eigenwerbung zur *Publikumsbindung* handelt. Für Verkaufshopp-Angebote wird geprüft, ob diese Produkte CDs/DVDs ausgestrahlter Sendungen oder andere konzessionskonforme Merchandising-Artikel sind. Die *Grauzone* im Bereich von Werbung, Eigenwerbung und Unternehmensinformation umfasst 5,8%. Sie ist – bei insgesamt niedrigen Fallzahlen – überdurchschnittlich stark auf die Verkaufshops von DRS und TSR konzentriert. Ausserhalb von Verkaufshops sind Seiten mit werbendem Charakter fast durchwegs konzessionskonform gestaltet, nur in Einzel-

17 18,6% des Angebots bilden Überblicksseiten, bei welchen die Konzessionskonformität nicht für sämtliche Einzelelemente geprüft wird, da diese in der Stichprobe einzeln vertreten sein können. Auf den Überblicksseiten an sich finden sich kaum Hinweise auf Verstösse, die aber allenfalls in der qualitativen Analyse weiter verfolgt wurden.

18 Für Spiele und Publikumsforen erfolgt gemäss Konzession SRG eine Überprüfung, ob diese an Sendungen gekoppelt sind (Art. 13 Abs. 1 lit. d). Für die Gestaltung anderer interaktiver Angebote finden sich in der Konzession SRG keine spezifischen Bestimmungen. Sie werden so wie «klassische» redaktionelle Beiträge entsprechend ihres Sendungsbezugs beurteilt (Art. 13 Abs. 1 lit. a–c).

fällen von Eigenwerbung und Informationsservices ist die Vereinbarkeit mit Rechtsvorgaben unklar.

2. Analyse der elektronischen Verbindungen (Links)

Die Konzession SRG legt in Art. 13 Abs. 2 fest, dass Links zu Onlineangeboten Dritter ausschliesslich nach redaktionellen Kriterien vorgenommen und nicht kommerzialisiert, also gegen Geld oder geldwerte Leistungen vorgenommen werden dürfen. Die Erläuterungen zur Konzession SRG verstehen unter *Links* nicht weiter spezifizierte *elektronische Verbindungen zu anderen Internetseiten*. Solche Verbindungen sind ein grundlegendes Strukturmerkmal von Internetangeboten und ermöglichen Betreibern, sowohl auf Seiten und Inhalte anderer Anbieter zu verweisen als auch Inhalte und Technologien Dritter in den eigenen Auftritt zu integrieren. Beide Verlinkungsarten sind zu berücksichtigen, da jeweils Geld oder geldwerte Leistung generiert werden kann. Direkte Einkünfte können durch die Vermittlung von Kunden an E-Shops oder durch das Einbinden klassischer Onlinewerbung wie Banner-Ads, Sponsoring oder Rubrik-Anzeigen erzielt werden. Elektronische Verbindungen können aber auch nicht monetären Nutzen bringen. Das können technische Dienstleistungen wie Streaming, Hosting oder Content-Management-Systeme sein, die zur Verbreitung eigener Inhalte dienen. Über technische Lösungen können auch Inhalte Dritter eingebunden werden, z.B. Videos, Fotos oder Kartenmaterial. Als nicht monetärer Nutzen kann auch der journalistische Mehrwert gesehen werden, der durch die Verlinkung auf Drittangebote entsteht, sowie die Aufmerksamkeits-, Reputations-, Branding- und Imagetransfer-Effekte, die sich durch partnerschaftliche Verlinkung ergeben.

Diese Spezifika erschweren im Fall der SRG-Online-Auftritte die Beurteilung, ob es sich um kommerzielle Links gemäss der Konzession SRG handelt: Ist z.B. der erwähnte nicht monetäre Nutzen als *geldwerte Leistung* im Sinne der Erläuterungen der Konzession zu verstehen und wären somit die entsprechenden elektronischen Verbindungen als kommerzielle Links einzustufen? Da ohne Einblick in Geschäftsverträge eine faktische Kommerzialisierung nicht definitiv beurteilt werden kann, wurde in der Analyse eine Annäherung an diese Frage versucht, wobei die identifizierten Links nach Verbindungsintensität, ihren Funktionen im Onlineangebot und ihrem Kommerzialisierungspotenzial klassifiziert wurden.

A. Beurteilung der Links nach Kommerzialisierungspotenzial

Hohes Kommerzialisierungspotenzial haben *Verbindungen zu E-Shops*, also zu Webseiten, deren Hauptzweck der Onlineverkauf von Produkten ist. Verbindungen mit technischen Partneridentifizierungen (Affiliate ID) kommt hierbei in der Regel eine grössere Bedeutung zu, da sie auf eine formelle internetbasierte Vertriebslösung hinweisen, mit der Vermittlungsleistungen gemessen werden, die als Basis für Vermittlungsprovisionen herangezogen werden können. Insgesamt werden Verbindungen zu 24 E-Shops identifiziert, darunter mehrere mit Partneridentifizierung, wie zwischen SF und Exlibris.ch,

RSR La 1ère und dem Apple iTunes Store, RSR La 1ère und Cede.ch. Eine hohe Verbindungsintensität existiert darüber hinaus zwischen dem DRS-Radiokiosk und Exlibris.ch, DRS-Radiokiosk und Lesen.ch, SF und Books.ch sowie RSR und Petzi.ch.

Links mit Werbebezug weisen ebenfalls ein hohes Kommerzialisierungspotenzial auf. Die Konzession SRG verbietet Werbeanzeigen Dritter in den SRG-Online-Angeboten. Ausnahmen zu dieser Regelung bestehen für eigenständige Angebote, die mit nicht gewinnorientierten Dritten hergestellt werden (Art. 13 Abs. 3). Dies trifft z.B. auf die Bildungsplattform SF Wissen zu, auf der sich erlaubte Links mit dem Adserver von Addition.com finden. Darüber hinaus wurden keine elektronischen Verbindungen zu Werbedienstleistern identifiziert.

Über elektronische Verbindungen werden auch Technologien in den eigenen Webauftritt integriert, die mit Marke (branded) oder als White-Label-Lösungen auftreten. Solche Links mit *Technologie-Dienstleistern ohne Inhalte* weisen die stärkste Verbindungsintensität bei allen SRG-Online-Auftritten auf. Mit *Marke* auftretende Technologien wie Plugins (Adobe Flash Player), Mediaplayer (Real Player), externe Distributionskanäle für Inhalte (Twitter.com, Youtube.com), Content-Management-Systeme (Wordpress.org) oder Design-Vorlagen erweitern die Funktionalität eines Webauftritts. Die Einbindung ist für gewöhnlich kostenlos, erfolgt aber im Tausch gegen die Platzierung von Markennamen, Logos oder Links. Neben den Markentechnologien finden sich in der Stichprobe auch Verbindungen mit *White-Label-Technologie-Dienstleistern*, z.B. für Streaming von Audio oder Video, die wenig Kommerzialisierungspotenzial haben.

Ebenfalls viele Verbindungen finden sich mit *Anbietern technisch integrierter Inhalte*. Diese stellen Inhalte zur Verfügung und liefern Distributionstechnologie mit. In der Stichprobe finden sich drei individuell an die SRG-Auftritte *angepasste Lösungen*, die ein höheres Kommerzialisierungspotenzial bergen: Dabei handelt es sich um Bildgalerien bei SF, die von Tilllate.com produziert werden, Börsenkurse für SF und TSR von Swissquote.ch und Persönlichkeitstests von Alpha-Test.de bei SF. Darüber hinaus gibt es bei allen Anbietern standardisiert eingebundene Inhalte Dritter mit geringem Kommerzialisierungspotenzial, wie Videos (Youtube.com, Brightcove.com), Kartenmaterial (Google Maps) oder Bildmaterial (Flickr.com).

Bei *Links zu Inhalten Dritter* ist die pauschale Beurteilung des Kommerzialisierungspotenzials besonders schwierig, da neben der *Verbindungsintensität* keine weiteren Indikatoren direkt ersichtlich sind. Die Analysen konzentrieren sich daher auf jene Webangebote, bei denen eine Partnerschaft erkennbar ist oder an welchen die SRG beteiligt ist. Unter den meistverlinkten Inhalten Dritter finden sich viele Links zu offiziellen SRG-Partnern wie Partnerstationen, zu inhaltlichen Partnern wie z.B. Ktipp.ch sowie zu Koproduktionen wie Musikantenstadl.tv. Ebenfalls gehören nicht konzessionierte Tätigkeiten (Sortir.ch und Mx3.ch) und andere Angebote der SRG wie Pactemultimedia.ch, Publisuisse.ch oder Sennhausersfilmblog.ch zu den meistverlinkten Inhalten.

IV. Resümee

Diese Studie ist der erste Versuch einer systematischen Ex-post-Kontrolle der Onlineaktivitäten der SRG, die entsprechend innovative und aufschlussreiche Erkenntnisse zu Fragen der Ex-post-Überprüfbarkeit sowie der regulatorischen Implikationen liefert. Es zeigt sich, dass das Onlineangebot der SRG durch externe Dritte systematisch überprüft werden kann. Inhaltlich betrachtet, ist das SRG-Webangebot weitgehend konzessionskonform gestaltet, aber für etwa jede zehnte Seite bleibt die Konzessionskonformität unklar. Des Weiteren existieren unterschiedliche Kommerzialisierungspotenziale in den einzelnen Gruppen elektronischer Verbindungen (Links), und es wird mitunter nicht monetärer Nutzen durch die Verlinkungspraxis generiert.

Die externe Überprüfbarkeit stösst jedoch auch an Grenzen, die v.a. aus *Interpretationsspielräumen* bei den Konzessionsvorgaben und aus unterschiedlich ausgeprägter *Intransparenz* bezüglich des Sendungsbezugs resultieren.

Aufgrund von Intransparenz ist die Überprüfung des Sendungsbezugs einzelner Seiten oft nicht möglich, da z.B. Audio- und Videomaterial, durch das ein Bezug belegt werden könnte, dezidiert nur für einen gewissen Zeitraum verfügbar ist, oder Sendungsinhalte nicht retrospektiv recherchierbar sind. Dies verursacht einen sehr hohen Überprüfungsaufwand und verhindert in einigen Fällen eine abschliessende (im Aufwand verhältnismässige) Beurteilung von Webseiten als definitiv nicht konzessionskonform.

Die Linkanalyse liefert Kategorisierungen der vielfältigen Links nach Funktionalität, Verbindungsintensität und Kommerzialisierungspotenzial. Die Untersuchungen verdeutlichen die Problematik der Erfassung von *faktischer* Kommerzialisierung, die ohne Einblick in Verträge nicht abschliessend belegbar ist.

Sowohl für die Überprüfung von Webseiten als auch von externen Links bestehen zudem Interpretationsspielräume im Hinblick auf die Konzessionsvorgaben, die eine abschliessende Beurteilung erschweren: So enthält die Konzession SRG keine dezidierten Vorgaben für nutzergenerierte Inhalte, was u.a. zu Schwierigkeiten bei der Bewertung von Publikumsportalen führt. Unklarheiten bestehen auch bei der Frage, in welcher Form die SRG ausgestrahlte Sendungen im Internet zugänglich machen darf: ausschliesslich als Ganzes oder auch in Einzelteilen oder sogar in neu gebündelten Versionen mit nur noch partiellem Programmbezug.

Für die Überprüfung der Kommerzialisierung von Verbindungsstrukturen ist unklar, ob die für die Internetökonomie charakteristischen Partnerschaften und nicht monetären Gegengeschäfte geldwerte Leistungen darstellen, die gemäss der Konzession SRG nicht erlaubt sind. Etliche Internetdienstleister bieten z.B. ihre Inhalte und Technologien alleine im Tausch gegen Links oder einen mit Marke versehenen Auftritt an, ohne deren Einbindung ein State-of-the-Art-Webangebot kaum produzierbar ist.

Die Interpretationsspielräume und daraus resultierende Kontrollprobleme könnten durch Präzisierungen der Konzessionsvorgaben verringert werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem weiteren Handlungsspielraum für Regulatoren, den Umfang der Einhaltung der Konzessionsvorgaben

zu erhöhen. Für regulatorische Reaktionen stehen hier unterschiedliche Strategien zur Verfügung:

Vorderhand kostengünstig sind Strategien im Sinne von *Fire-Alarm-Oversight*. Die zuständige Aufsichtsbehörde verzichtet auf eigene proaktive Kontrollen und reagiert erst auf Beschwerden Dritter, z.B. von Verlegern. Diese zurückhaltende Strategie ist mit vergleichsweise geringem Aufwand für Regulatoren verbunden, schafft jedoch keine konkreten Anreize für die SRG, die Konzessionsvorgaben exakter umzusetzen. Im Sinne von *Institutional Checks* könnten Kontrollaufgaben auch von der SRG auf dem Weg individueller Selbstregulierung wahrgenommen werden. Die Aufsichtsbehörde könnte auf informellem Weg die Problemsensibilität aufseiten der SRG erhöhen und eine verstärkte Selbstregulierung, speziell in potenziell problematischen Bereichen der Onlineauftritte, anregen.¹⁹ Aus theoretischer Sicht haben Strategien des *sanften Drucks* v.a. dann Erfolg, wenn Regulatoren selbst über starke Eingriffskapazität («Big Guns») verfügen, sofern die Selbstregulierung versagt.²⁰

Im Sinne von *Policy-Patrol-Oversight* könnten regelmässige Ex-post-Kontrollen des Onlineangebots durchgeführt werden. Das in dieser Untersuchung entwickelte Analyseinstrumentarium bietet sich dafür als Grundlage an. Beispiele aus anderen Regulierungsbereichen zeigen, dass periodische Ex-post-Kontrollen die Anstrengungen der Industrie erhöhen, Regulierungsstandards adäquat umzusetzen.²¹ Diese Form der Kontrolle vermeidet potenziell langwierige Ex-ante-Genehmigungsverfahren und ermöglicht der SRG eine verzögerungsfreie Einführung innovativer Dienste, ohne dass Kontrollaufgaben vernachlässigt werden.

Für eine regelmässige Ex-post-Kontrolle des bestehenden Angebots können die Erfahrungen aus dieser Untersuchung berücksichtigt werden. Intransparenzen hinsichtlich des Sendungsbezugs könnten durch *Transparenzverpflichtungen* gesenkt werden, wie sie z.B. in Deutschland für Telemedien gelten (12. RFÄStV, §11 d Abs. 3). Jene Onlineangebote, für die ein direkter thematischer und zeitlicher Sendungsbezug vorgeschrieben ist, müssten diesen dann explizit ausweisen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass das praktizierte Regulierungsmodell nicht unumstritten ist und über Reformoptionen nachgedacht wird. Zur Diskussion steht die Lockerung von Werbebeschränkungen, aber auch die grundlegende regulatorische Ausrichtung, mit der die Onlineauftritte der SRG auf eine Ergänzungs- und Vertiefungsfunktion limitiert werden. Denn damit sind für die SRG auch die Möglichkeiten beschränkt, einen öffentlichen Mehrwert im Internet zu leisten, das durch alternative Nutzungsmuster gekennzeichnet ist und

19 Damit wäre keine Neuverteilung von Regulierungskompetenzen verbunden, da die SRG auch im bestehenden Regulierungsarrangement für die Einhaltung der Vorgaben verantwortlich ist. Massnahmen zur Selbstregulierung würden in diesem Fall bestehende Regulierung nicht ersetzen, sondern ergänzen.

20 Ayres, I./Braithwaite, J., *Responsive Regulation*, Oxford 1992; Latzer, M./Just, N./Saurwein, F./Slominski, P., *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor*, Wiesbaden 2002; Newman, A./Bach, D., *Self-Regulatory Trajectories in the Shadow of Public Power*, *Governance* 2004, S. 387–413.

21 Saurwein, F./Latzer, M., *Regulatory Choice in Communications*, *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 2010, im Erscheinen.

nach entsprechend innovativen Angeboten verlangt, für die ein strikter Sendungsbezug nicht immer herstellbar ist. Lockerungen der regulatorischen Beschränkungen bergen jedoch die Gefahr wettbewerbsverzerrender Effekte, denen mit entsprechenden Begleitmassnahmen begegnet werden müsste. Der regulatorische Fokus würde sich damit auf die Frage nach dem *gesellschaftlichen Mehrwert* verschieben, der mit dem SRG-Online-Angebot generiert wird und die Gebührenfinanzierung bestimmter Internetaktivitäten rechtfertigt. Dieser ist deutlich schwieriger systematisch zu erfassen als die Konformität des Onlineangebots mit konkreten regulatorischen Beschränkungen.

Zusammenfassung Das Onlineangebot der SRG unterliegt regulatorischen Beschränkungen, die mit Art. 13 der Konzession SRG festgelegt sind. Die Bestimmungen fokussieren auf den Sendungsbezug des Onlineangebots, verbieten kommerzielle Links und gestatten Eigenwerbung zur Publikumsbindung. Der Beitrag fasst die Resultate der erstmaligen Überprüfung der Konzessionskonformität des SRG-Online-Angebots zusammen. Die Untersuchung basiert auf Inhalts- und Linkanalysen der Internetauftritte von SF, DRS, TSR, RSR und RSI. Die Ergebnisse zeigen, dass das Angebot weitgehend konzessionskonform gestaltet ist. Für etwa ein Zehntel der Webseiten kann die Einhaltung der Konzessionsvorgaben jedoch nicht abschliessend belegt werden. Die Linkanalyse zeigt unterschiedliches Kommerzialisierungspotenzial in einzelnen Gruppen von elektronischen Verbindungen und verweist auf die Problematik der Erfassung von Kommerzialisierung, die u.a. durch spezifische Charakteristika der Internetökonomie bedingt ist.

Summary The online offer of the SRG is subject to regulatory restrictions of Art. 13 of the SRG charter. The rules require the content to closely relate to specific broadcasts, allow self-promotion solely with the aim of audience bonding and establishing external links on a non-commercial basis. This report summarizes the results of the first assessment of SRG online offer, which focuses on the question of compliance with regulatory requirements. The analysis is based on a two-tiered approach that combines content and link analyses for monitoring the websites of SF, DRS, TSR, RSR and RSI. The results show that the SRG largely complies with regulations but also that for one in ten web-pages compliance remains unclear. The link analysis points out that the potential for commercialization varies between different groups of links. Determination of de facto commercialization is limited because of specific modes of non-monetary exchange in the Internet economy.
