



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

5. Dezember 2014

Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien

Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014
in Erfüllung der Motion 12.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N)

Zusammenfassung

Zur Beantwortung der Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) vom 19. Januar 2012 (12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien») hat der Bundesrat eine Gesamtschau der schweizerischen Medienlandschaft aus regionalmedienpolitischer und gesamtmedienpolitischer Optik vorgenommen. Er kommt zum Schluss, dass sich die Branche nach wie vor in einem **tiefgreifenden Strukturwandel** befindet, dessen weitere Entwicklungen derzeit nicht absehbar sind. Während sich Gratispendlerzeitungen als reichweitenstarke und dement sprechend attraktive Werbeplattformen etabliert haben, erodiert die wirtschaftliche Basis der bezahlten Tagespresse und die Zahl eigenständiger Verlagshäuser sinkt. In der Mehrzahl der Kantone und Bezirke findet unter den Tageszeitungen kein publizistischer Wettbewerb mehr statt. Weiter wenden sich Publikum und Werbewirtschaft vermehrt Online-Angeboten zu. Durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Unternehmen verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen von Medienschaffenden, was teilweise einen Qualitätsverlust bei den publizistischen Inhalten zur Folge hat. Im Radio- und Fernsehbereich erbringt die SRG SSR einen vielfältigen, mehrheitlich gebührenfinanzierten Service public, der auf lokal-regionaler Ebene durch private Radio- und Fernsehangebote ergänzt wird. Unabhängige Online-Angebote konnten sich bis anhin nur vereinzelt im Markt etablieren.

Der Bundesrat will der Branche Zeit lassen, diese Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen. Werden voreilig ungeprüfte Förderansätze eingeführt, könnte dies zu Fehlanreizen führen, weshalb gegenüber deren Einführung Zurückhaltung angebracht ist. Erachtet es das Parlament zum jetzigen Zeitpunkt als sinnvoll, den Strukturwandel zu unterstützen, empfiehlt sich ein **zweiphasiges Vorgehen**: In einer ersten Phase können die Konsequenzen des Strukturwandels gemildert werden. Dabei sind **kurzfristige Massnahmen** denkbar, die ohne langwierige Gesetzesanpassungen umgesetzt werden können. Dies sind eine zeitlich beschränkte Unterstützung des sda-Basisdienstes, eine punktuelle Gesetzesänderung zur Angleichung der Mehrwertsteuersätze für Print- und Onlineprodukte, sowie ein verstärktes Engagement in der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden. Gleichzeitig legt der Bundesrat der Branche nahe, die Angebote der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) vermehrt zu nutzen. Zusätzlich möchte der Bundesrat die Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften vorbehältlich der Umsetzung des KAP 2014 durch das Parlament vorläufig beibehalten.

Mittel- bis langfristig drängt sich zumindest im Bereich der elektronisch verbreiteten Medieninhalte eine gesamtheitliche Betrachtung auf, die neben den etablierten, bereits heute geförderten Radio- und Fernsehangeboten auch Online-Medien mit einbezieht. Vor der Erarbeitung solcher Massnahmen sollte die Debatte über Umfang und Inhalt des Service public im Medienbereich geführt werden.¹ Eine gattungsunabhängige Medienförderung würde eine neue Verfassungsnorm voraussetzen, welche bereits mehrmals verworfen wurde.

¹ Am 19. Juni 2014 überwies der Ständerat dem Bundesrat das Postulat der Kommission für Verkehr und Fernmelde wesen des Ständerates (14.3298 «Bericht zu den Service-public-Leistungen der SRG»). Der Bericht wird 2016 bereit stehen. Ein paralleles Postulat von Nationalrat Filippo Leutenegger, welches von Nationalrat Christian Wasserfallen übernommen wurde, ist im Parlament noch hängig (13.3581 «Definition des Service Public»).

Inhalt

1 Auftrag und Hintergrund	5
1.1 Auftrag	5
1.2 Hintergrund.....	5
1.3 Aufbau des Berichts	6
2 Medienlandschaft Schweiz	7
2.1 Kleinstaat-Problematik	7
2.2 Einzelne Mediengattungen im Überblick.....	8
2.2.1 Presse.....	8
2.2.2 Radio und Fernsehen	13
2.2.3 Online-Medien: Newssites und Onlineportale	17
2.3 Mediennutzung	17
2.4 Globale Tendenzen und deren Auswirkungen auf den Schweizer Medienmarkt	21
2.4.1 Veränderungen in den Werbemarkten	21
2.4.2 Veränderung des Zugangs zu Informationen im Online-Bereich	22
2.5 Regionale Vertiefungsstudie	22
2.5.1 Zeitungsangebot in den Kantonen.....	23
2.5.2 Leistungen der Lokal- und Regionalmedien.....	24
2.5.3 Perspektive der Gemeinden	26
2.5.4 Perspektive der Redaktionen	29
2.6 Fazit.....	29
2.6.1 Zusammenfassung der Studienergebnisse	29
2.6.2 Schlussfolgerungen	30
3 Grundsätzliches zur Medienförderung	31
3.1 Typologie der Medienfördermassnahmen.....	31
3.2 Medienförderung im internationalen Vergleich.....	32
3.3 Rechtliche Grundlagen in der Schweiz	34
3.4 Aktuelle Fördermassnahmen in der Schweiz.....	34
4 Kurzfristig realisierbare Fördermöglichkeiten	35
4.1 Ausdehnung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Online-Medien	36
4.2 Finanzielle Unterstützung der Schweizerischen Depeschenagentur AG	37
4.3 Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften («indirekte Presseförderung»)	38
4.4 Innovationsförderung durch die Kommission für Technologie und Innovation	39
4.5 Unterstützung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden.....	40
4.6 Förderung von Medienkompetenz	41
4.6.1 Nationales Programm Jugend und Medien (2011 - 2015)	41
4.6.2 Förderung von Medienkompetenz in der Schule.....	41
4.7 Abschliessende Bemerkungen zu den kurzfristigen Massnahmen.....	41
5 Mittel- bis langfristige Perspektiven	42
5.1 Förderung von Online-Medien durch ein Gesetz über elektronische Medien.....	42
5.2 Mediengesetz: Gattungsunabhängige Förderung.....	43
6 Bericht der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) vom 5. September 2014.....	43
6.1 Position der EMEK	43
6.1.1 Kurz- und mittelfristige Fördermassnahmen	44
6.1.2 Langfristig angedachte Förderideen.....	44
6.2 Position des Bundesrates zu den Vorschlägen der EMEK	45

7 Fazit des Bundesrates	45
-------------------------------	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sprachregionale Medienmärkte und angrenzende gleichsprachige Nachbarländer im Vergleich	8
Abbildung 2: Titelzahl und Auflage bezahlter Zeitungen (1939 – 2013)	9
Abbildung 3: Auflage kostenpflichtiger Tageszeitungen im Verhältnis zur Bevölkerung 2013 (in Tausend)	10
Abbildung 4: Nettowerbeumsatz (NWU) abonniertes Zeitungen (1982 - 2012)	11
Abbildung 5: Standorte konzessionierter UKW-Privatradios.....	16
Abbildung 6: Nutzung verschiedener Medien in Minuten (2013)	18
Abbildung 7: Tagesreichweiten verschiedener Medien in Prozent (2013).....	19
Abbildung 8: Tägliche Zeitungsnutzung im europäischen Vergleich (2010/11)	19
Abbildung 9: Tägliche Fernsehnutzung im europäischen Vergleich (2012/13)	20
Abbildung 10: Zeitversetzte Fernsehnutzung (2013/14)	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auflage Tageszeitungen (2013)	12
Tabelle 2: Finanzausgleich der SRG SSR (2013).....	15
Tabelle 3: Dominierende Verlagshäuser nach Kantonen	24
Tabelle 4: Themenverteilung in Zeitungen, Radio und TV (in Prozent)	25
Tabelle 5: Akteure politischer Berichterstattung in Zeitungen, Radio und TV (in Prozent).....	26
Tabelle 6: Einschätzung der Relevanz verschiedener Medien durch Gemeindepräsidien.....	27
Tabelle 7: Einschätzung der Kompetenz von Medienschaffenden durch Gemeindepräsidien	28
Tabelle 8: Information durch Gemeinden (Mehrfachnennungen)	28
Tabelle 9: Typologie von Medienfördermassnahmen	32
Tabelle 10: Wesentliche Medienförderbeiträge.....	35
Tabelle 11: Reduzierter Mehrwertsteuersatz im Medienbereich.....	36

Abkürzungen.....	47
------------------	----

Referenzen

Quellen	48
Gesetzliche Grundlagen	48
Websites	48

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Übersicht über die wichtigsten Berichte und parlamentarischen Vorstösse zum Thema Medienförderung	i
---	---

1 Auftrag und Hintergrund

1.1 Auftrag

Der Auftrag zu diesem Bundesratsbericht erfolgte durch eine Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N). Die Motion der SPK-N vom 19. Januar 2012 (12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien») verlangt vom Bundesrat folgende Arbeiten:

1. Er [der Bundesrat] nimmt auf der Grundlage seines Postulatsberichts [Postulat von Hans-Jürg Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 «Pressevielfalt sichern»)] umgehend eine Gesamtschau der schweizerischen Medienlandschaft aus regionalmedienpolitischer und gesamtmedienpolitischer Optik vor.
2. Er erarbeitet ein Förderkonzept zur Stärkung der staats- und demokratiepolitischen Bedeutung der Medien.

Ein dritter Auftrag – die Erarbeitung eines Entwurfs rechtlicher Grundlagen für die direkte und indirekte Medienförderung – wurde vom Ständerat gestrichen. Dieser hat die Motion in der oben dargestellten Form am 11. Juni 2012 angenommen.

Die Motion steht in einer Reihe politischer Vorstösse, mit denen die staats- und demokratiepolitisch unbestritten wichtigen Funktionen der Medien gesichert oder neu geordnet werden sollten. Eine Übersicht über die wichtigsten politischen Vorstösse in diesem Bereich findet sich im Anhang.

1.2 Hintergrund

Die Motion der SPK-N bezieht sich auf den Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2011 in Erfüllung des Postulats Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 «Pressevielfalt sichern») und des Postulats der SPK-N vom 6. November 2009 (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung»). Darin ging es im Wesentlichen um die Frage, ob die Presse in Anbetracht des Strukturwandels in der Medienbranche ihre Informations-, Integrations- und Meinungsbildungsfunktion in der Demokratie auch künftig ausfüllen können oder ob dafür staatliche Massnahmen zu treffen sind.

Um fundierte Antworten auf die Fragen der beiden Postulate geben zu können, holte das federführende Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) externe wissenschaftliche Studien ein. Untersucht wurden die wirtschaftlichen Grundlagen von Schweizer Medienunternehmen, die Zusammenhänge von Medienkonzentration und inhaltlicher Meinungsvielfalt sowie die Veränderungen der täglichen Arbeit von Journalistinnen und Journalisten im Zeitalter von Internet und konvergenten Newsrooms.²

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht fest, dass zur Stärkung der Medien beziehungsweise der Presse und ihrer demokratischen Leistungen direkte und indirekte³ Fördermassnahmen denkbar seien. Er stellte fest, dass in der Schweiz im Pressebereich ausschliesslich indirekte Fördermassnahmen existieren: ein reduzierter Mehrwertsteuersatz für Druckerzeugnisse und die verbilligte Postzulassung für bestimmte Lokal- und Regionalzeitungen sowie für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse. Die Evaluation dieser Massnahmen zeigte, dass die Pressehäuser sowie Verbände und Organisationen damit zwar wirtschaftlich entlastet werden, dass aber keine direkte Wirkung hinsichtlich des politischen Ziels der publizistischen Vielfalt ersichtlich ist. Ausserdem wies der Bundesrat auf den engen verfassungsrechtlichen Spielraum zur direkten Unterstützung der Presse mit Bundesgeldern hin.

Der Bericht schlug als Fazit drei Varianten vor:

² Vgl. Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2011 in Erfüllung des Postulats Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 «Pressevielfalt sichern») und des Postulats der SPK-N vom 6. November 2009 (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung»), S. 7ff., (nachfolgend «Postulatsbericht Fehr»)

³ Zur Unterscheidung von direkten und indirekten Fördermassnahmen vgl. Kapitel 3.1

- *Erste Option – Status quo:* Die bestehende indirekte Presseförderung solle fortgesetzt werden. Die Posttaxenverbilligung sei soeben im Rahmen des totalrevidierten Postgesetzes vom 17. Dezember 2010⁴ unbefristet erneuert worden. Die Diskussion um die Mehrwertsteuer-Ausgestaltung laufe ohnehin.
- *Zweite Option – Massnahmen im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung:* Zu denken sei etwa an den Ausbau der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden, an eine Umgestaltung der Posttaxenverbilligung und die künftige Ausgestaltung der Mehrwertsteuer.
- *Dritte Option – Umfassende Analyse aus gesamtmedienpolitischer Optik:* Zur Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien sei eine Gesamtschau durchzuführen, um ein Förderkonzept auszuarbeiten. Denkbar seien dabei direkte Fördermassnahmen (zum Beispiel die finanzielle Stützung von journalistischen Ressourcen für demokratierelevante Berichterstattung). Falls nötig, werde auch eine Verfassungsbestimmung zur Schaffung der nötigen Bundeszuständigkeit erarbeitet.

Der Bundesrat bevorzugte die erste Option. Er vertrat die Auffassung, dass in erster Linie die Medien selbst gefordert seien. Sie müssten nach Wegen suchen, um mit dem laufenden Strukturwandel und den damit einhergehenden Schwierigkeiten fertig zu werden. Stichworte seien etwa die Schaffung eines wirtschaftlich tragfähigen Fundaments für journalistische Online-Angebote, die Verbesserung der journalistischen Arbeitsbedingungen und die Qualitätssicherung auch im Online-Bereich. Der Bundesrat werde aber die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen und nach vier Jahren erneut eine Standortbestimmung vornehmen. Sollte er dabei zum Schluss kommen, dass die Anstrengungen der Medien selbst nicht ausreichen, um die aus staats- und demokratiepolitischer Sicht unabdingbaren medialen Leistungen auch für die Zukunft zu sichern, behält er sich vor, Massnahmen im Sinne der Optionen zwei und drei ins Auge zu fassen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aus der Sicht des Bundesrates im Jahr 2011 kein staatlicher Handlungsbedarf bestand. Er setzte deshalb auf die Eigenverantwortung und Selbstregulierungsfähigkeit der Medien. Mit dieser Schlussfolgerung des Bundesrats war die Staatspolitische Kommission des Nationalrats nicht einverstanden. Sie verlangt deshalb mit ihrer Motion 12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien» vom Bundesrat die Erarbeitung eines Folgeberichts, in dem neben einer Mediengesamtschau auch mögliche neue Fördermassnahmen im Medienbereich herausgearbeitet werden.

1.3 Aufbau des Berichts

Dem politischen Auftrag gemäss behandelt der vorliegende Bericht die Situation der Medien in der Schweiz und präsentiert mögliche Fördermassnahmen. Zuerst wird die Medienlandschaft Schweiz dargestellt. Dabei wird nach einem vergleichenden Überblick die Situation in den verschiedenen Regionen beleuchtet. Anschliessend werden bestehende Fördermassnahmen aufgelistet und zusätzliche Fördermöglichkeiten aufgezeigt. Schliesslich wird auf die Stellungnahme der Eidgenössischen Mediengesamtkommission (EMEK) eingegangen, welche am 5. September 2014 publiziert wurde.

Der Bereich Radio und Fernsehen wird zu Beginn dieses Berichts – in der Gesamtschau zur Medienlandschaft Schweiz – mit einbezogen. In Bezug auf die erörterten Fördermassnahmen ist der Bundesrat der Meinung, dass die Förderung im Radio- und Fernsehbereich durch das in Teilrevision⁵ befindliche RTVG ausreichend gestützt ist. Weitere Fördermöglichkeiten können allenfalls im Anschluss an

⁴ PG; SR 783.0

⁵ Vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) vom 29. Mai 2013. Das revidierte RTVG, welches am 26. September 2014 vom Parlament verabschiedet wurde, sieht mit Blick auf die Medienförderung folgende Änderungen vor: Der Gebührenanteil der privaten Radio- und Fernsehveranstalter soll auf 4-6 Prozent angehoben und der Überschuss aus den Empfangsgebühren unter anderem für die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden verwendet werden. Gegen das revidierte RTVG wurde das Referendum ergriffen.

den Bericht zum Postulat der KVF-S vom 28. April 2014 (14.3298 «Bericht zu den Service-public-Leistungen der SRG»)⁶ eingehender analysiert werden. Aus diesen Gründen liegt das Hauptaugenmerk dieses Berichts bei der Darstellung von möglichen Fördermassnahmen auf Presse- und Online-medien.

2 Medienlandschaft Schweiz

Im folgenden Kapitel wird die im ersten Punkt der Kommissionsmotion geforderte Gesamtschau der schweizerischen Medienlandschaft aus regionalmedienpolitischer und gesamtmedienpolitischer Optik vorgenommen. Dazu liess das BAKOM in zwei wissenschaftlichen Studien eine aktualisierte Gesamtdarstellung sowie eine regional differenzierte Medieninventarisierung erarbeiten. Auf diese zwei Studien sowie die Erkenntnisse aus dem Bundesratsbericht zum Postulat Fehr stützen sich die folgenden Ausführungen. Zunächst wird eine gesamtschweizerische Übersicht vermittelt, die teilweise auch das europäische Umfeld mit einbezieht. Danach werden regionale Unterschiede herausgearbeitet. Dabei werden die Hauptergebnisse der Grundlagenstudien überblicksartig dargestellt. Für eine vertiefte Auseinandersetzung sei auf die Studien verwiesen, welche als Beilagen zum vorliegenden Bericht veröffentlicht werden.

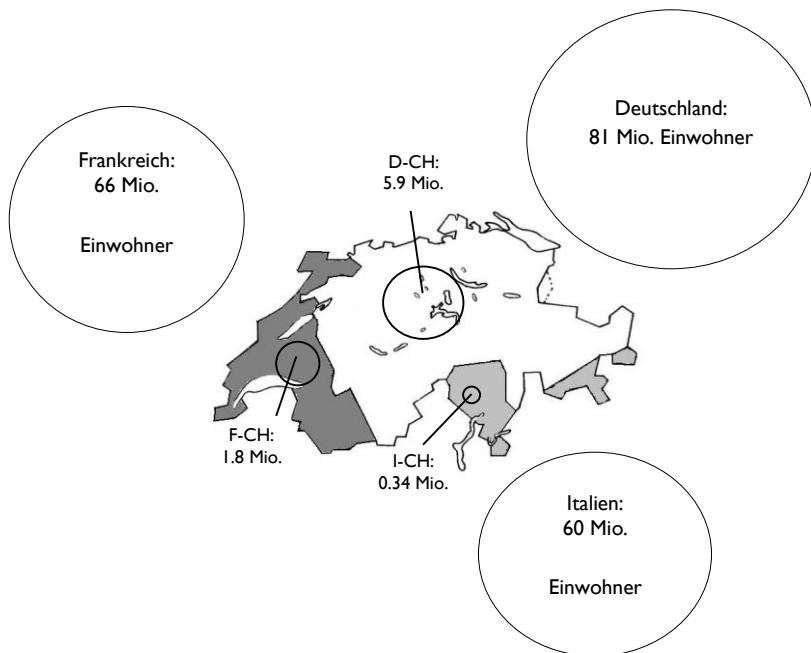
2.1 Kleinstaat-Problematik

Die Schweiz ist ein vielsprachiger Kleinstaat. Von rund acht Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern⁷ wohnen etwa 70 Prozent in einem deutschsprachigen Landesteil, rund ein Viertel in einem französischsprachigen, rund fünf Prozent in einem italienischsprachigen und rund ein halbes Prozent in einem romanischsprachigen. Dazu kommt die Sprachenvielfalt der Menschen mit einem Migrationshintergrund, die einen Anteil von rund einem Viertel an der Schweizer Gesamtbevölkerung ausmachen. Auf die sprachabhängigen Medienmärkte übertragen bedeutet das, dass der an sich schon kleine Medienmarkt Schweiz durch seine sprachkulturelle Heterogenität in einem Mass aufgesplittet wird, das ein rentables Wirtschaften schwierig macht. Hinzu kommt, dass Schweizer Medienprodukte mit wenigen Ausnahmen im Ausland derzeit kaum nachgefragt werden, ausländische Medienprodukte in der Schweiz hingegen auf grosses Interesse stoßen. Schweizer Medien treffen deshalb im eigenen Land auf eine starke ausländische Konkurrenz, die ihre Marktanteile auf dem Schweizer Werbemarkt in den letzten Jahren kontinuierlich gesteigert hat. Gemäss Aussage der Eidgenössischen Medienkommission geht heute ungefähr jeder sechste Werbefranken in ausländisch beherrschte Werbeträger, welche keine für die Schweiz demokratierelevanten Inhalte produzieren. Die unten stehende Abbildung illustriert die Grössenverhältnisse, die dabei zum Tragen kommen. Diese Grössenverhältnisse haben besonders beim Fernsehen starke Auswirkungen. So kommen ausländische Sender auf Marktanteile von fast zwei Dritteln der in der Schweiz genutzten Fernsehprogramme.

⁶ Das Postulat von Nationalrat Filippo Leutenegger vom 21. Juni 2013, welches von Nationalrat Christian Wasserfallen übernommen wurde (13.3581 «Definition des Service Public») ist im Parlament noch hängig.

⁷ Ständige Wohnbevölkerung Ende 2013 gemäss Bundesamt für Statistik.

Abbildung 1: Sprachregionale Medienmärkte und angrenzende gleichsprachige Nachbarländer im Vergleich



Quelle: Universität Freiburg i. Ü. 2014

2.2 Einzelne Mediengattungen im Überblick

Im Folgenden werden die einzelnen Mediengattungen dargestellt, zunächst die Presse, danach Radio und Fernsehen und schliesslich die Online-Medien.

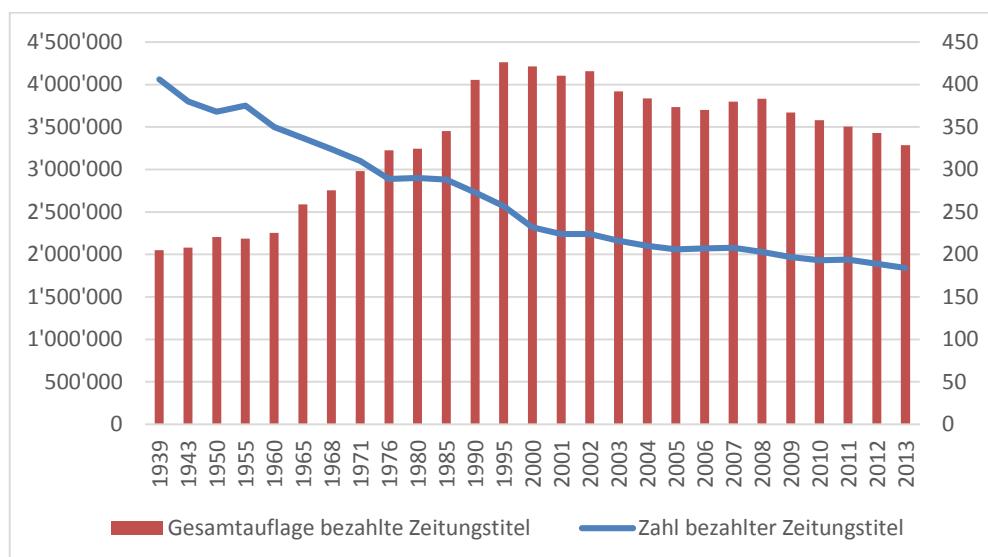
2.2.1 Presse

Die Presse hat in der Schweiz historisch und politisch bedingt eine starke Stellung. Im Umfeld der Bundesstaatsgründung 1848 bis weit ins zwanzigste Jahrhundert hinein stark parteipolitisch geprägt und prägend, haben sich die Schweizer Zeitungen gegen Ende des 20. Jahrhunderts zu überparteilichen, weitgehend neutralen Medien gewandelt, die vor allem nach ökonomischen Kriterien geführt werden.

Wie der Bericht des Bundesrates zu den Postulaten Fehr (09.3629 «Pressevielfalt sichern») und der SPK-N (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung») herausgearbeitet hat, sind die Tageszeitungen von allen Medien am meisten vom Strukturwandel betroffen, den das Internet ausgelöst hat. Insbesondere den politisch bedeutsamen, über Abonnement und Einzelverkauf vertriebenen Tageszeitungen kommen immer mehr Leserinnen und Leser sowie Werbekunden abhanden. Auch wenn die meisten Verlage die damit einhergehenden Ertragseinbussen durch Online-Angebote zu kompensieren versuchen, konnte hier noch kein Erfolgsrezept gefunden werden, das die Existenz der Bezahlzeitungen in ihrer heutigen Breite auf Dauer sichern könnte.

Wie die folgende Darstellung zeigt, ist die Gesamtauflage bezahlter Zeitungen seit einem Höhepunkt Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts im Rückgang begriffen.

Abbildung 2: Titelzahl und Auflage bezahlter Zeitungen (1939 – 2013)

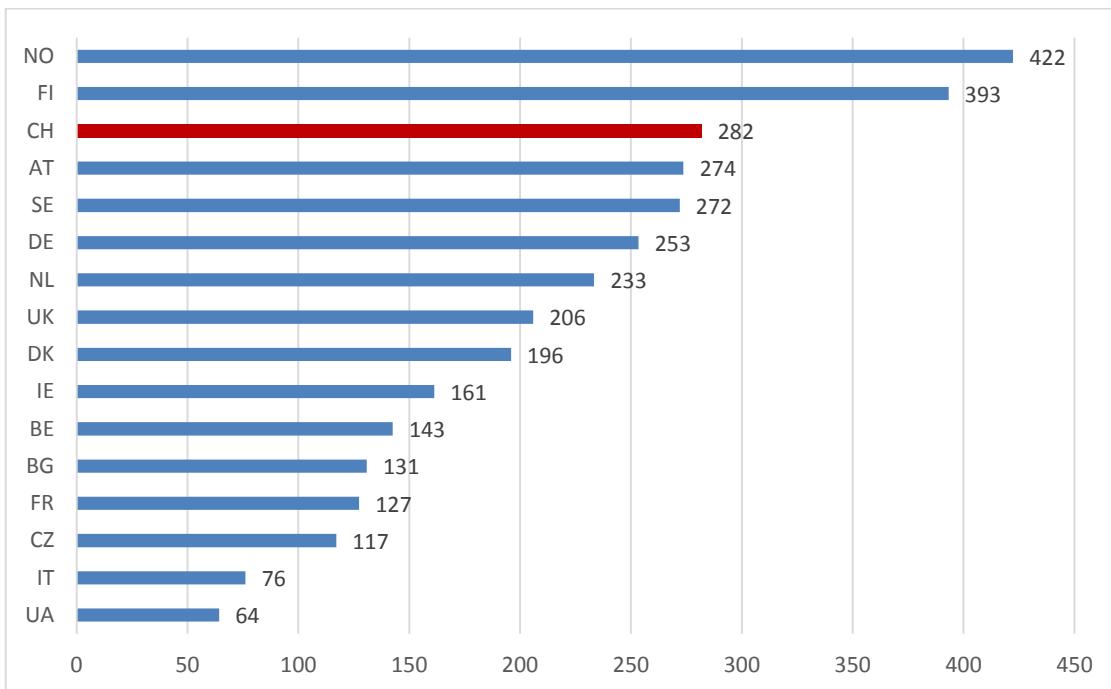


Quelle: Universität Freiburg i. Ü. 2014

Wie die Darstellung weiter zeigt, ist auch die Anzahl der einzelnen Kaufzeitungstitel seit längerer Zeit rückläufig. Wurden Ende der dreissiger Jahre des 20. Jahrhunderts noch rund 400 unabhängige Kaufzeitungen in der Schweiz gezählt, so hat sich diese Zahl innert siebzig Jahren etwa halbiert. Als hauptsächliche Ursache kann die Erosion der parteipolitischen Rückbindung vieler Zeitungen gelten. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der sozialdemokratischen Presse, die mehr oder weniger gänzlich vom Markt verschwunden ist. Seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts kommt eine immer stärkere Ökonomisierung des Pressewesens dazu. Sie hat das Prinzip der Publizistik abgelöst, welches in der Vergangenheit viele Herausgeber parteinaher Zeitungen angeleitet hat. So sind im Laufe der Zeit viele kleinere eigenständige Titel vom Markt verschwunden. Sie wurden entweder aufgekauft oder ihre Herausgeber haben das Verlustgeschäft aufgegeben.

Trotz dieser Entwicklung sind die Tageszeitungen nach wie vor gut im Alltag der Schweizerinnen und Schweizer verankert. Wie die folgende Abbildung zeigt, gibt es nur in Skandinavien Staaten, in denen die Auflage der kostenpflichtigen Tageszeitungen pro Kopf der Bevölkerung grösser ist als in der Schweiz.

Abbildung 3: Auflage kostenpflichtiger Tageszeitungen im Verhältnis zur Bevölkerung 2013 (in Tausend)

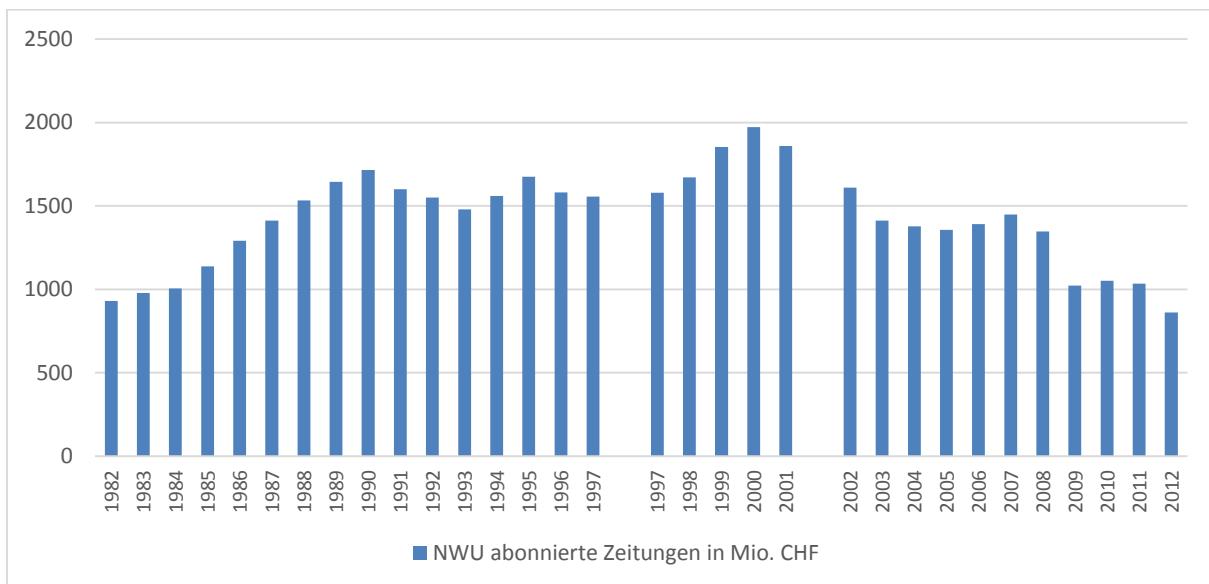


Quelle: Universität Freiburg i. Ü. 2014

Die sieben grössten Medienunternehmen mit Beteiligungen an Tageszeitungen waren 2012 Ringier, Tamedia, NZZ Mediengruppe, AZ Medien Gruppe, Basler Zeitung Medien und Somedia (vorher: Südostschweiz Medien). Tamedia, die NZZ Mediengruppe und Ringier haben die grössten Anteile am Auflagentotal sowohl in der Deutschschweiz als auch in der Romandie. Die Deutschschweiz wird von Tamedia und Ringier dominiert, die hier 2012 zusammen auf einen Marktanteil von 66 Prozent der Gesamtauflage von Tageszeitungen kamen. In der Romandie vereinigte allein Tamedia zwei Drittel der Auflage auf sich. Die Marktdominanz einiger weniger Verlage ist das Resultat eines Konzentrationsprozesses, der im Pressebereich weltweit im Gang ist.

Beschleunigt wird die Unternehmenskonzentration durch sinkende Werbeerträge, mit denen Presseunternehmen in der ganzen Welt zu kämpfen haben. Die folgende Abbildung zeigt die Verlaufskurve der Nettowerbeumsätze abonnisierter Zeitungen in der Schweiz. Weil die Erhebungsmethoden im Laufe der Zeit verändert wurden, sind die Daten der Nettowerbeumsätze 1982-1997, 1997-2001 und 2002-2012 nicht direkt vergleichbar, was in der Abbildung durch Lücken markiert wird.

Abbildung 4: Nettowerbeumsatz (NWU) abonnierte Zeitungen (1982 - 2012)



Quelle: Universität Freiburg i. Ü. 2014

Wie bei der Gesamtauflage erreichten auch die Nettowerbeumsätze der Abonnements- und Kaufzeitungen um die Jahrtausendwende einen Höhepunkt und sind seither deutlich rückläufig. Ins Internet abgewandert sind insbesondere Kleinanzeigen, Immobilien- und Stelleninserate. Die Unternehmen haben auf den Rückgang der Werbeeinnahmen mit Restrukturierungen reagiert, die teilweise auch einen Stellenabbau bei den Redaktionen zur Folge hatten. Diese Entwicklung wird in verschiedenen Studien kritisch beleuchtet. So kommt auch das durch das BAKOM beauftragte Forschungsteam der Universität Freiburg i. Ü. zum Schluss, der Rückgang der Werbeeinnahmen habe zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Journalistinnen und Journalisten geführt. Während vor allem im Printjournalismus Stellen abgebaut würden, stehe durch den Zwang zur möglichst schnellen Publikation von Neuigkeiten weniger Zeit für Recherchen zur Verfügung. Insgesamt führe das in den Zeitungen zu deutlich spürbaren Einbussen im Umfang und auch bei der Qualität. Zu diesen Schlüssen gelangten bereits die im Rahmen des Bundesratsberichts zum Postulat Fehr (09.3629 «Pressevielfalt sichern») durchgeführten Studien. Dort wurde schliesslich die Frage aufgeworfen, ob Qualitätsjournalismus in Bezahlzeitungen zukünftig noch finanziert sei.

Die einzigen Presseprodukte, die keine Finanzprobleme zu haben scheinen, sind die Gratis-Pendlerzeitungen. Dies war um die Jahrtausendwende noch nicht absehbar, als mit «20 Minuten» und «Metropol» die ersten Gratis-Pendlerzeitungen von skandinavischen Verlagshäusern auf den Schweizer Markt gebracht wurden. «Metropol» wurde 2002 eingestellt. «20 Minuten» wurde 2003 von der Tamedia AG gekauft und hat sich für das Zürcher Medienunternehmen zu einer lohnenden Investition entwickelt. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, stellten die Gratis-Pendlerzeitungen 2013 die auflagestärksten Tageszeitungen dar. Insbesondere «20 Minuten» konnte sich auf dem Markt erfolgreich behaupten. In der Deutschschweiz betrug die Auflage von «20 Minuten» 2013 beinahe eine halbe Million verteilte Exemplare. Das sind fast 200'000 verteilte Exemplare mehr als «Blick am Abend», die Nummer zwei in Sachen Auflage unter den Tageszeitungen und auch eine Gratis-Pendlerzeitung. Mit «20 minutes» in der Romandie und «20 minuti» im Tessin kam «20 Minuten» 2013 auf eine Schweizer Gesamtauflage von mehr als 700'000 verteilten Exemplaren – das ist mehr als das Dreifache des «Blick», der die Rangliste der auflagestärksten Abonnements- und Kaufzeitungen der Deutschschweiz vor dem «Tages-Anzeiger» und der «Nordwestschweiz» anführt. In der Romandie war «24heures» die auflagestärkste Tageszeitung, vor «Le Matin», der «Tribune de Genève», dem «Nouvelliste», «Le Temps» und «La Liberté». Im Tessin lag der «Corriere del Ticino» vor «La Regione»; ein etwa halb so grosses Publikum wie diese beiden hat das «Giornale del Popolo».

Tabelle 1: Auflage Tageszeitungen (2013)

Titel	verbreitete Auflage (inklusive Gratisexemplare)
20 Minuten	493 236
20 minutes	203 189
20 minuti	33 823
Blick am Abend	308 936
Blick	179 181
Tages-Anzeiger	173 877
Die Nordwestschweiz	168 411
Berner Zeitung	162 855
Neue Zürcher Zeitung	126 795
Die Südostschweiz	116 504
Neue Luzerner Zeitung	114 544
St. Galler Tagblatt	111 285
Basler Zeitung	59 124
Der Bund	46 575
24heures	68 464
Le Matin	51 813
Tribune de Genève	45 871
Le Nouvelliste	40 093
Le Temps	39 716
La Liberté	39 425
Il Corriere del Ticino	36 535
La Regione	32 567
Giornale del Popolo	16 804

Quelle: WEMF Auflagenbulletin 2013

2.2.1.1 Presseförderung

Die Presse wird heute vom Bund indirekt gefördert, indem kleinere und mittlere Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie Zeitungen der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse von verbilligten Zustellpreisen der Post profitieren. Dafür stehen insgesamt jährlich 50 Millionen Franken zur Verfügung. Die Zustellermässigung ist an den Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post geknüpft, welche verpflichtet ist, Zeitungen und Zeitschriften an sechs Wochentagen in der sogenannten Tageszustellung landesweit zuzustellen. Exemplare, welche in der sogenannten Frühzustellung verteilt werden, können von dieser Förderung nicht profitieren. Die Frühzustellung von abonnierten Zeitungen ist jedoch bedeutend. Bei der Tages- und Wochenpresse werden schätzungsweise 60 Prozent der Exemplare durch den Frühzustellungskanal vertrieben. Noch wichtiger ist die Frühzustellung für die Sonntagspresse, weil am Ausgabetag keine ordentliche Zustellung durch die Post zur Verfügung steht. Für die heute förderungswürdigen Titel der Regional- und Lokalpresse (Gesamtauflage bis 40'000 Exemplare) bedeutet die Beschränkung der Förderung auf die Tageszustellung, dass nur ca. die Hälfte ihrer abonnierten Exemplare tatsächlich zum ermässigten Tarif zugestellt werden.

Neben den verbilligten Zustellpreisen der Post profitiert die Presse auch von einem ermässigten Mehrwertsteuersatz für Druckerzeugnisse: Für Zeitungen und Zeitschriften gilt ein reduzierter Mehrwertsteuersatz von 2,5 Prozent statt des Normalsatzes von 8 Prozent.⁸

Weitere Vertiefungen zur Schweizer Presse gibt Kapitel 2.5, welches schwergewichtig die Bedeutung der Presse in den verschiedenen Regionen beleuchtet.

2.2.2 Radio und Fernsehen

Im Gegensatz zur Presse sind Radio und später auch Fernsehen in der Schweiz wie im übrigen Europa seit dem Ersten Weltkrieg durch den Staat reguliert. Beim Radio ergab sich dies allein schon durch die Notwendigkeit, die terrestrischen Frequenzen, über die Radio verbreitet wird, international zu koordinieren. Die Aufgaben von Radio und Fernsehen sind in der geltenden Bundesverfassung wie folgt umschrieben:

«Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.» (Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung)

In der Schweiz kann die erste Konzession der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) aus dem Jahr 1931 als Gründungsakt des öffentlichen Rundfunks bezeichnet werden, dem eine integrative Funktion zugeschrieben wird: Die SRG SSR soll durch Sprachaustausch und Finanzausgleich zum Zusammenhalt der verschiedenen Sprachkulturen der Schweiz beitragen.

Die SRG SSR hatte bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts in der Schweiz ein Monopol im Radio- und Fernsehbereich. Mit der Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO) vom 7. Juni 1982⁹ wurde dieses Monopol im Radio- und Fernsehbereich aufgebrochen und der Markt für privates Lokalradio geöffnet. Das Radio- und Fernsehgesetz von 1991 (RTVG) etablierte in der Schweiz ein Rundfunksystem mit öffentlichem und privatem Radio und Fernsehen.

Heute gibt es nach wie vor die SRG SSR, welche zur Hauptsache durch Gebühren im Umfang von zurzeit jährlich 1,2 Milliarden Franken finanziert wird, was ihr in den Produktions-, Publikums- und Werbemarkten Vorteile gegenüber denjenigen Programmveranstaltern verschafft, die ohne Gebührenfinanzierung arbeiten. Daneben existiert eine Vielzahl privater Radio- und Fernsehveranstalter, die teilweise auch durch Gebührenanteile mitfinanziert sind, zu einem grossen Teil aber ohne Gebühren gelder und ohne Konzession senden. Letztere unterliegen lediglich einer Meldepflicht beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Veranstalter mit staatlichen Privilegien (u.a. unentgeltliche UKW-Frequenz) finanzieren sich zu einem beträchtlichen Teil über Gebührenanteile. Beim gebührenunterstützten Regionalfernsehen macht der Anteil öffentlicher Gebührengelder an den Einnahmen ungefähr den gleichen Anteil aus wie bei der SRG SSR.

Heute erhalten 13 Regionalfernsehen und 21 Lokalradios Gebührengelder in der Höhe von jährlich insgesamt 54 Millionen Franken. 9 der 21 gebührenfinanzierten Lokalradios sind sogenannte Komplementärradios. Diese Radios sind grösstenteils werbefrei; sie wären ohne Gebühren nicht überlebensfähig. Sie haben Konzessionen, die sie auf ein Programm verpflichten, das sich von demjenigen werbetreibender Veranstalter unterscheiden muss.

⁸ Dadurch entstehen dem Bund Mindereinnahmen von jährlich rund 70 Millionen Franken (Berechnungsgrundlage: Differenz zwischen Normalsatz von 8% und reduziertem Satz von 2,5% auf dem Verkaufspreis, basierend auf dem Durchschnitt der Jahre 2009-2011, in Anwendung der seit dem 1. Januar 2011 gültigen Steuersätze).

⁹ Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 1982 1149

2.2.2.1 SRG SSR

Der Service public im Bereich der elektronischen Medien wird zum grössten Teil von der SRG SSR erbracht. Sie ist mit gut 6000 Angestellten das mit Abstand grösste Schweizer Unternehmen im Bereich der elektronischen Medien. Mit einem Budget von jährlich rund 1,55 Milliarden Franken, das durch 1,2 Milliarden Franken Gebührengelder und rund 350 Millionen Franken kommerzielle Erträge (v.a. Werbung) alimentiert wird, produziert die SRG SSR in allen Sprachregionen Radio- und Fernsehprogramme und ist auch online und im Ausland präsent. Die SRG SSR bietet in der Deutschschweiz, der Romandie und im Tessin jeweils eine gleichwertige Grundversorgung mit drei Radioprogrammen und zwei Fernsehprogrammen an. Für die romanischsprachige Bevölkerung werden ein Radiovollprogramm und einzelne Fernsehsendungen produziert. Letztere werden in den Programmen der drei übrigen Sprachregionen ausgestrahlt; Radio Rumantsch ist eine eigenständige Programmkette.

Um mit ihren Programmen alle Bevölkerungsschichten zu erreichen, bedient die SRG SSR zunehmend auch Online-Kanäle. Damit konkurrenzieren sie die Presseverleger, welche neue Online-Geschäftsfelder erschliessen, um die rückläufige Pressewerbung zu kompensieren. Mit der am 1. Mai 2013 in Kraft getretenen Anpassung der Konzession der SRG SSR vom 28. November 2007¹⁰ wurde eine Lösung gefunden, die den Interessen sowohl der Verleger wie auch der SRG SSR Rechnung trägt. Artikel 13 der Konzession, der das Online-Angebot der SRG SSR regelt, bestimmt unter anderem, dass bei Online-Inhalten ohne Sendungsbezug Textbeiträge in den Sparten News, Sport und Regionales/Lokales auf höchstens tausend Zeichen beschränkt sind. Damit soll sichergestellt werden, dass die SRG SSR in den für die Zeitungen zentralen Themen nicht zu viel Hintergrundtexte publizieren kann. Zudem ist der SRG SSR die Werbung in ihrem Online-Angebot untersagt.

Finanziert werden die Angebote der SRG SSR wie in vielen anderen europäischen Staaten auch in erster Linie durch die Gebühren, die alle Haushalte und Unternehmen mit Empfangsgeräten¹¹ bezahlen müssen. Zurzeit beträgt die Empfangsgebühr für Private jährlich 169.15 Franken für den Radioempfang und 293.25 Franken für den Fernsehempfang. Folglich bezahlen gebührenpflichtige Schweizer Haushalte 462.40 Franken für den Radio- und Fernsehempfang. Damit werden neben den Programmen der SRG SSR auch verschiedene Programme konzessionierter privater Radio- und Fernsehveranstalter teilfinanziert. Im europaweiten Vergleich bezahlen die Schweizer absolut gesehen hohe Gebühren, vergleichbar mit jenen in ähnlich wohlhabenden Ländern wie Dänemark oder Norwegen. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die SRG SSR viel in den Finanzausgleich zwischen den Sprachregionen investiert. Gemäss Konzession haben die drei grossen Sprachregionen Anspruch auf eine gleichwertige Versorgung mit Radio- und Fernsehprogrammen. Wenn diese Programme aus dem jeweiligen Heimmarkt heraus finanziert werden müssten, dann könnten sich die Romandie und das Tessin die Programmpalette nicht leisten, die in diesen Sprachregionen heute angeboten wird. Wie die unten stehende Übersicht zeigt, müssten pro Haushalt in der Romandie 610 Franken und im Tessin 2238 Franken pro Jahr bezahlt werden.

¹⁰ Bundesblatt (BBI) 2013 3291f.

¹¹ Mit dem revidierten RTVG soll die geräteabhängige Empfangsgebühr durch eine geräteunabhängige Abgabe ersetzt werden. Gegen das revidierte RTVG wurde das Referendum ergriffen.

Tabelle 2: Finanzausgleich der SRG SSR (2013)

	Deutsche und rätoromanische Schweiz	Französische Schweiz	Italienische Schweiz	Total
Bevölkerung	71.5 %	24.2 %	4.3 %	100 %
Einnahmen	70.8 %	24.7 %	4.5 %	100 %
Hypothetische Gebühr für Finanzierung Pro- gramme eigene Sprach- region (in Fr./Jahr pro Haushalt)	298	610	2238	462
Differenz zwischen ef- fektiver und hypotheti- scher Gebühr (in Fr./Jahr pro Haus- halt)	+164	-148	-1776	0
zugewiesene Mittel	47.05 %	32.34 %	20.61 %	100 %

Eigene Darstellung BAKOM, auf der Grundlage einer Übersicht der Universität Freiburg i. Ü. 2014 und Angaben der SRG SSR

Die Gebühren machten 2013 etwa drei Viertel der Gesamteinnahmen der SRG SSR aus, die sich im letzten Jahr auf etwa 1,55 Milliarden Franken beliefen. Personalkosten hatten einen Anteil von rund 40 Prozent des Gesamtaufwands, etwas weniger floss in den Programm- und Produktionsaufwand. Während die SRG SSR 2012 mit einem Verlust von rund 117 Millionen Franken abschloss, weist das Unternehmensergebnis 2013 einen Gewinn von rund 20 Millionen Franken aus.

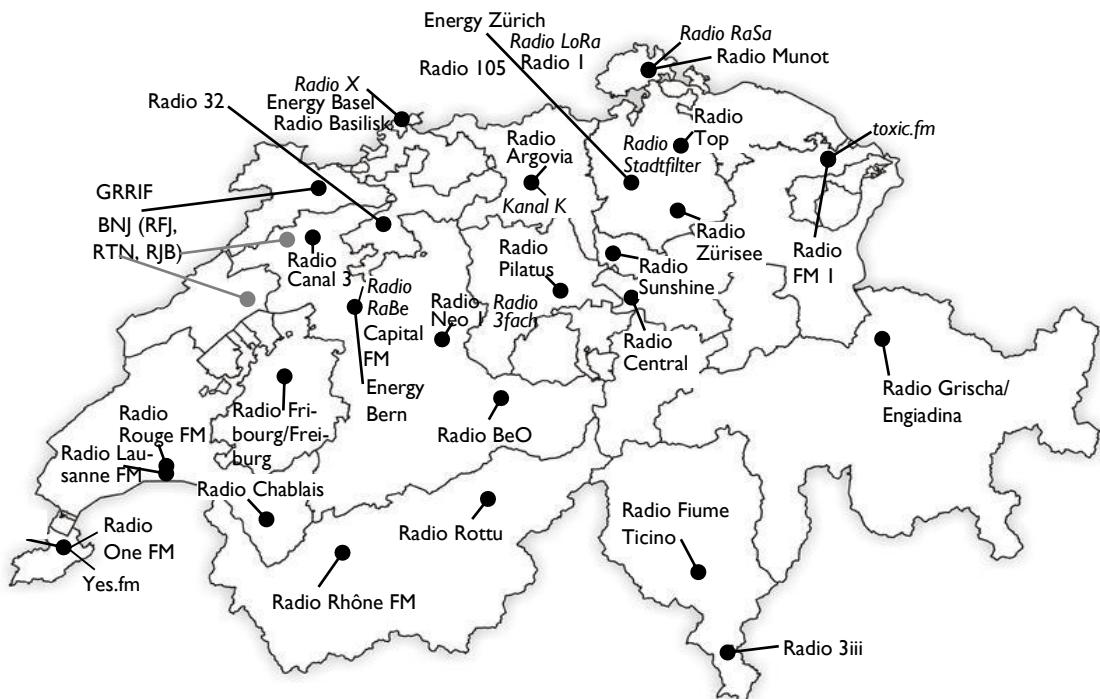
2.2.2.2 Private Radio- und Fernsehveranstalter

Zurzeit gibt es in der Schweiz 46 konzessionierte Privatradios und 13 konzessionierte Regionalfernsehen sowie 47 gemeldete Privatradios und 114 gemeldete Privatfernsehen.¹² Alle konzessionierten Veranstalter haben einen privilegierten Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen, die Lokalradios zu UKW-Frequenzen, die Regionalfernsehen zu Kabelnetzen. Alle konzessionierten Regionalfernsehen und 21 konzessionierte Lokalradios (12 kommerzielle und 9 komplementäre) erhalten einen Anteil von insgesamt vier Prozent¹³ der Einnahmen aus den Empfangsgebühren. Rund 17 Millionen Franken gehen an 12 Berg- und Randregionenradios, rund 35 Millionen Franken an die 13 Regionalfernsehen. Die übrigen konzessionierten Privatradios finanzieren sich in ihren wirtschaftsstarken Standorten aus dem Markt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Standorte der konzessionierten Schweizer Privatradios.

¹² www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/marktuebersicht/index.html?lang=de

¹³ Mit dem revidierten RTVG soll der Gebührenanteil der privaten Radio- und Fernsehveranstalter auf 4-6 Prozent angehoben werden. Gegen das revidierte RTVG wurde das Referendum ergriffen.

Abbildung 5: Standorte konzessionierter UKW-Privatradios



Quelle: Universität Freiburg i. Ü. 2014

Die kommerziellen Radiostationen ohne Gebührenanteil erwirtschafteten 2012 mit durchschnittlich 28 Festangestellten auf 22 Vollzeitstellen sowie fünf bis sechs freien Mitarbeitenden im Schnitt einen Ertrag von rund 4,9 Millionen Franken. Durchschnittlich 4,1 Millionen Franken stammen aus Werbeeinnahmen. Diese Zahlen schwanken stark zwischen den einzelnen Radios.

Die 13 kommerziellen Lokalradios mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil beschäftigten 2012 durchschnittlich 35 Festangestellte in 26 Vollzeitstellen und 20 freie Mitarbeitende. Sie sind demnach personal besser dotiert als Stationen ohne Gebührenanteil. Der durchschnittliche Ertrag der kommerziellen Gebührenradios lag 2012 bei knapp 4,3 Millionen Franken. Im Durchschnitt wurden ungefähr sechs von zehn Franken durch Werbung verdient.

Eine besondere Funktion erfüllen die neun gebührenfinanzierten komplementären Radios. In der Schweiz ist die Hälfte der Komplementärradios als Verein oder Stiftung organisiert, die andere Hälfte als Aktiengesellschaft, wobei meist ein Verein oder eine Interessengemeinschaft die Aktienmehrheit hält. Grob können zwei Typen von Komplementärradios unterschieden werden: Zum einen Gemeinschaftsradios (zum Beispiel Radio LoRa und RaBE) und zum anderen Ausbildungsradios (zum Beispiel Radio 3fach und toxic.fm). Während bei Gemeinschaftsradios verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen mit selbst produzierten Sendungen das Programm mitgestalten, arbeiten bei Ausbildungsradios zur Hauptsache Studierende oder Schülerinnen und Schüler sowie weitere Personen, die eine Radioausbildung „on the job“ machen. Die meisten Mitarbeitenden von Komplementärradios in der Schweiz sind freie Mitarbeitende, die ohne Entlohnung für ihr Radio tätig sind.

11 der 13 konzessionierten Regionalfernsehen mit Gebührenanteil sind als Aktiengesellschaften organisiert und mit einem Aktienkapital von durchschnittlich rund 1,6 Millionen Franken dotiert. Canal 9 / Kanal 9 ist als Verein organisiert, TeleBasel als Stiftung.

2012 erwirtschafteten die konzessionierten Regionalfernsehen mit durchschnittlich 44 Festangestellten in 34 Vollzeitstellen und 56 freien Mitarbeitenden im Schnitt 6,1 Millionen Franken, rund einen Drittel davon mit Werbung. Zusätzlich erhielten sie 2012 Gebührenanteile von insgesamt 34,3 Millionen Franken.

2.2.3 Online-Medien: Newsites und Onlineportale

Als Online-Medien werden in der Darstellung der Universität Freiburg i.Ü. regelmässig aktualisierte und via Internet verbreitete Informationsangebote bezeichnet, die am aktuellen Zeitgeschehen ausgerichtet und einem universellen Themenspektrum verpflichtet sind. Die Forschenden unterscheiden innerhalb der Online-Medien zwischen Newsites und Onlineportalen. Erstere werden mindestens täglich aktualisiert und erstellen selber Informationen. Onlineportale bieten demgegenüber weniger aktuelle Informationen an und greifen in der Regel auf Inhalte zurück, die von Dritten erarbeitet wurden.

Während Online-Angebote von Privatfernsehen das ausgestrahlte Programmangebot widerspiegeln und sich die meisten Online-Angebote der SRG SSR auf deren Radio- und Fernsehprogramme beziehen, sind die Online-Produkte der Zeitungsverlage nicht immer deckungsgleich mit den Printausgaben der Zeitungen. Dies gilt insbesondere für das Online-Gratisangebot der Zeitungsbranche. Das zahlungspflichtige Online-Angebot von Zeitungsverlagen geht mittlerweile bei verschiedenen Titeln teilweise weit über das gedruckte Angebot hinaus, zum Beispiel mit der Möglichkeit des Online-Zugriffs auf das Zeitungsarchiv, online verfügbaren Themen-Dossiers und Diskussionsforen.

Die bekanntesten und am meisten genutzten Online-Medien werden von den etablierten Zeitungsverlagen unter der Marke des jeweiligen Zeitungsmantels sowie von der SRG SSR hergestellt.

Die NZZ-Mediengruppe und Tamedia betreiben online innerhalb ihrer verschiedenen Unternehmenstitel eine redaktionelle Zusammenarbeit, die über diejenige im Printbereich hinausgeht. Tamedia hat die Online-Auftritte all ihrer Tageszeitungen in der Deutschschweiz und in der Romandie in das gemeinsame Online-Portal «Newsnet» integriert (früher «Newsnetz» genannt). Zudem hat sich die Online-Ausgabe der «Basler Zeitung» an dieses Portal angeschlossen. Die NZZ-Mediengruppe hat die Online-Auftritte der «NZZ», des «St. Galler Tagblatts» und der «Neuen Luzerner Zeitung» in das Portal «NZZ Online» integriert.

Neben diesen Angeboten der grossen Verlagsunternehmen existieren auch Angebote unabhängiger Organisationen, welche allerdings deutlich weniger genutzt werden. Schliesslich produzieren auch branchenfremde Anbieter Online-Medienangebote (zum Beispiel «bluewin.ch», «gmx.ch») mit teilweise hohen Nutzungszahlen. Diese Angebote werden von der Forschung zu den Onlineportalen gezählt, weil ihr Informationsangebot ebenso wie jenes des privaten Rundfunks stark beschränkt ist und zum grössten Teil auf zugelieferten Informationen beruht.

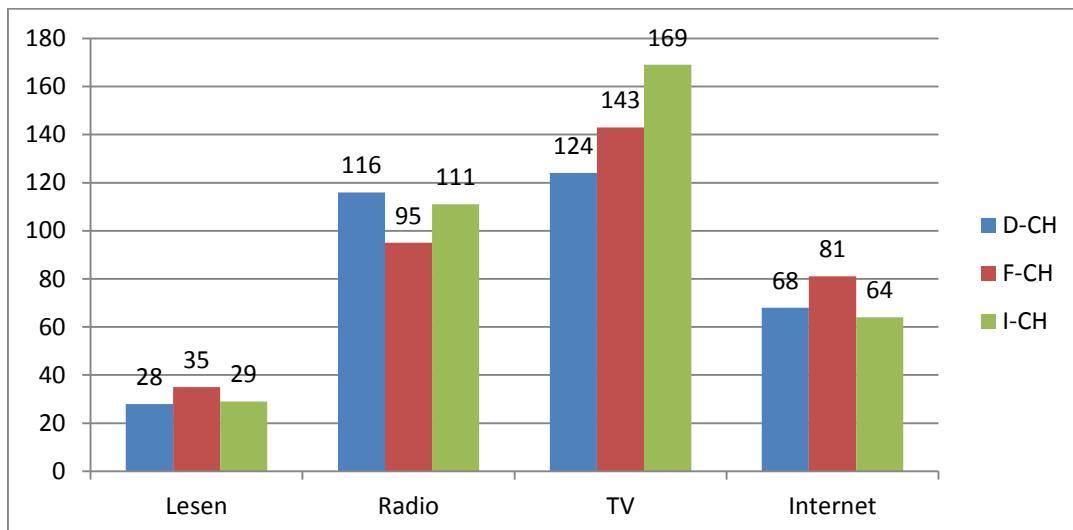
Wie die regionale Vertiefungsstudie des Swiss Centre for Studies on the Global Information Society der Universität Zürich (SwissGIS) feststellt, sind als Antwort auf die Strukturkrise der lokalen, regionalen und überregionalen Presse zwar innerhalb und ausserhalb von Verlagsunternehmen viele neue Ideen, Konzepte und Projekte diskutiert worden. Seit längerem werde eine Gründungswelle von unabhängigen lokalen Online-Medien angekündigt. Wirklich etabliert haben sich aber erst die Online-Nachrichtenplattformen der führenden Medienkonzerne. Eigenständige, konzernunabhängige Online-Nachrichtenplattformen spielen höchstens eine Nischenrolle. So sind Online-Magazine wie «Journal B», «ONZ Obwalden und Nidwalden Zeitung», «Meine Gemeinde», «Appenzell24» oder «Zentral Plus» gestartet worden; ob sich diese lokalen Medien oder journalistische Nachrichtenplattformen wie «Watson» durchsetzen, ist noch nicht absehbar.

2.3 Mediennutzung

In der Schweiz werden täglich pro Person zwischen fünfeinhalb und sechs ein Viertel Stunden Medien genutzt. Je rund zwei Stunden davon entfallen in der Deutschschweiz auf Radio und Fernsehen, etwas mehr als eine Stunde aufs Internet und rund eine halbe Stunde auf die Lektüre von Zeitungen, Zeitschriften und Büchern. Diese Werte können je nach Sprachregion unterschiedlich ausfallen. So wird in der Romandie länger ferngesehen, Internet genutzt sowie gelesen und weniger lang Radio gehört als in der deutschsprachigen Schweiz. Im Tessin wird dagegen dreiviertel Stunden länger ferngesehen als in der Deutschschweiz.

Wird der Zeit, die für das Lesen aufgewendet wird, die Nutzung von elektronischen Medien gegenübergestellt, so wird klar: Der Löwenanteil der zeitlichen Zuwendung zu Medien entfällt auf elektronische Medien. Wenn Online auch dazu gerechnet wird, entfallen mehr als 90 Prozent des Medien-Zeitbudgets in der Schweiz auf elektronische Medien.

Abbildung 6: Nutzung verschiedener Medien in Minuten (2013)



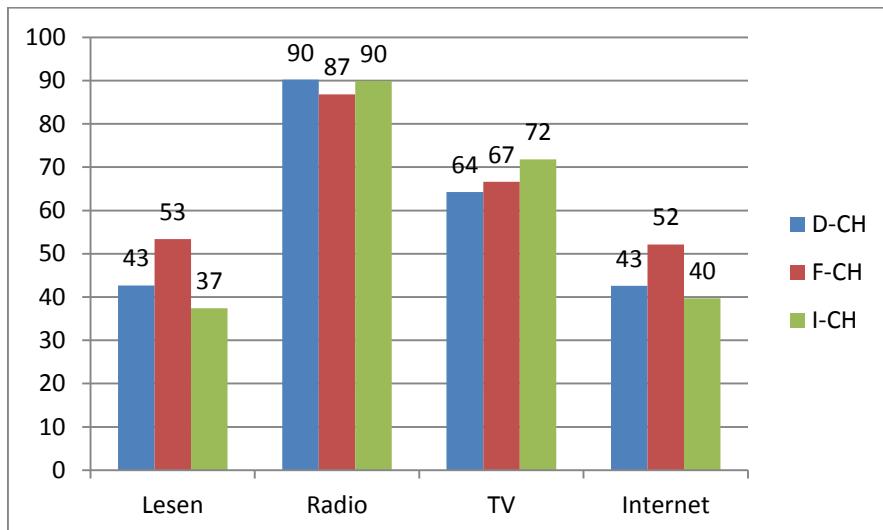
Quelle: Mediapulse Jahresbericht 2013

Qualitativ unterscheidet sich die Zuwendung zu Medien teilweise beträchtlich. So kann Radio problemlos als Begleitmedium genutzt werden, beispielsweise während des Kochens. Bis zu einem gewissen Grad geht das auch bei der Nutzung von Fernsehen oder einzelnen Online-Anwendungen. Weniger gut nebenbei lassen sich Zeitungen lesen. Die Lektüre erfordert stärkere Aufmerksamkeit als der Konsum audiovisueller Medien. So gesehen muss die zeitliche Nutzung in Minuten relativiert werden.

An den Reichweiten¹⁴ gemessen, erfreut sich in der Schweiz das Radio der höchsten Beliebtheit: Radioprogramme erreichen jeden Tag rund neun von zehn Schweizerinnen und Schweizern. Fernsehen hat eine Tagesreichweite von rund zwei Dritteln in der Deutschschweiz und der Romandie. Im Tessin erreichen Fernsehprogramme sieben von zehn Personen. Internet-Nutzung und das Lesen von Zeitungen, Zeitschriften oder Büchern kommen 2013 etwa auf die gleich grossen Reichweiten, die in der Deutschschweiz und im Tessin bei rund 40 Prozent liegen und in der Romandie bei rund 50 Prozent.

¹⁴ Der Begriff «Reichweite» bezeichnet den Anteil der Personen einer Stichprobe, die ein bestimmtes Medium oder Angebot innerhalb einer definierten Zeiteinheit genutzt haben; angegeben in % der Stichprobe oder hochgerechnet auf die Anzahl Personen in 1'000 gemäss der Grundgesamtheit, auf die sich die Stichprobe bezieht.

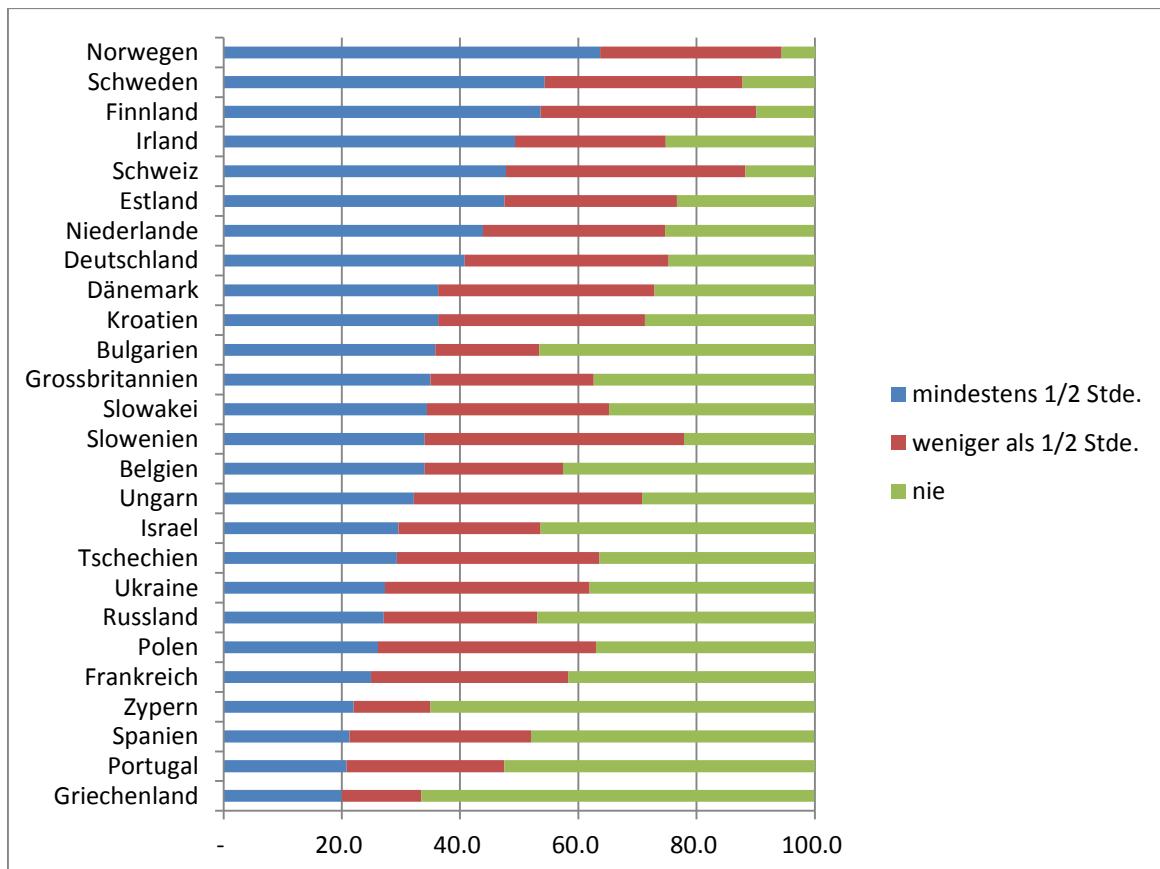
Abbildung 7: Tagesreichweiten verschiedener Medien in Prozent (2013)



Quelle: Mediapulse Jahresbericht 2013

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass Zeitungen in der Schweiz überdurchschnittlich, Fernsehprogramme dagegen unterdurchschnittlich stark genutzt werden. Wenn die Lesedauer nach dem Schweizer Durchschnittswert von rund einer halben Stunde aufgeteilt wird, zeigt sich, dass in der Schweiz beinahe die Hälfte der Menschen täglich mindestens eine halbe Stunde oder länger Zeitung liest. Wie die folgende Abbildung zeigt, rangiert die Schweiz mit diesem Wert unter den europäischen Top Fünf der Zeitungsnutzung, nach Norwegen, Schweden, Finnland und Irland.

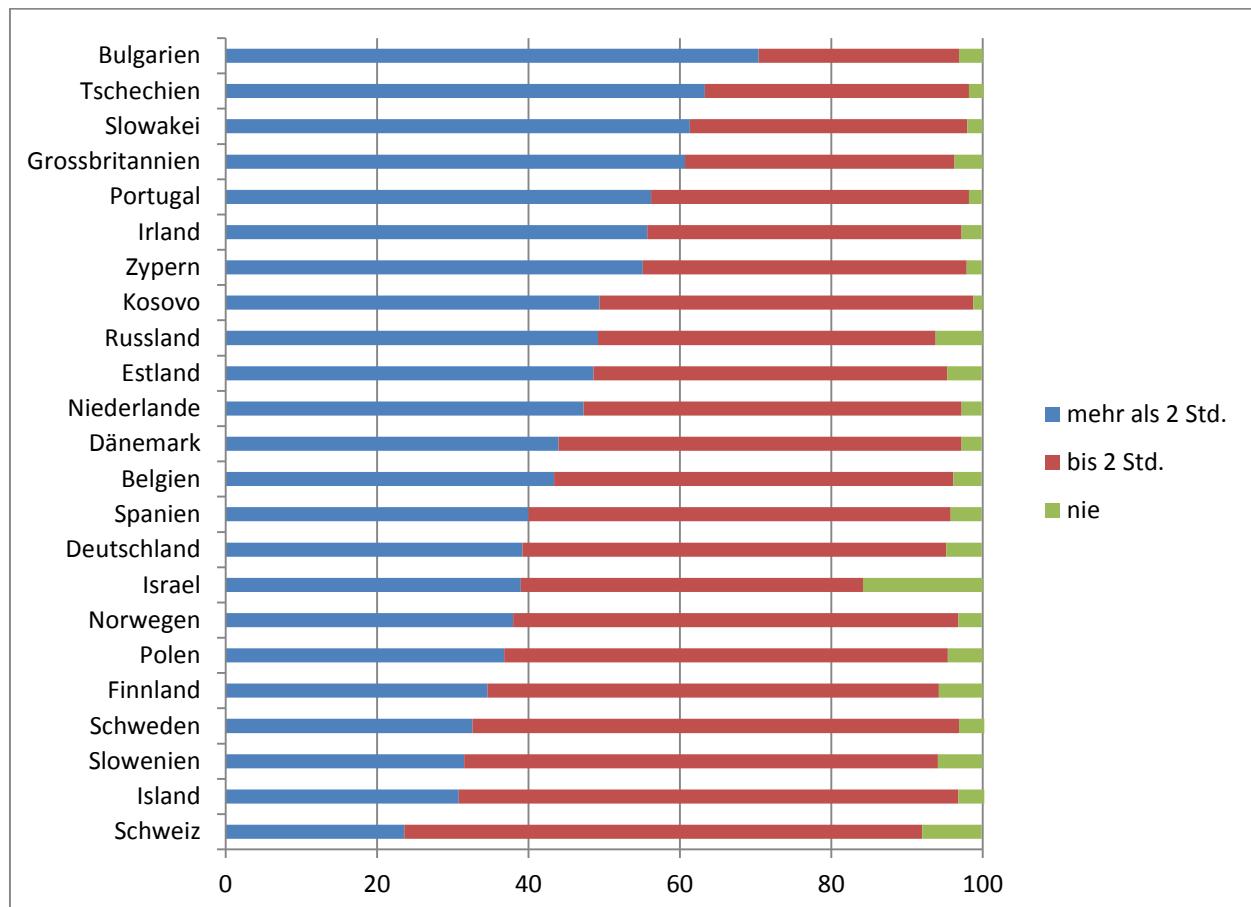
Abbildung 8: Tägliche Zeitungsnutzung im europäischen Vergleich (2010/11)



Quelle: Bundesamt für Statistik

Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, zeigt sich bei der Fernsehnutzung das entgegengesetzte Bild: Nimmt man für den Vergleich den Deutschschweizer Durchschnittswert von zwei Stunden Fernsehnutzung pro Tag, dann liegt die Schweiz bei der Fernsehnutzungsdauer im europäischen Vergleich auf dem letzten Rang.

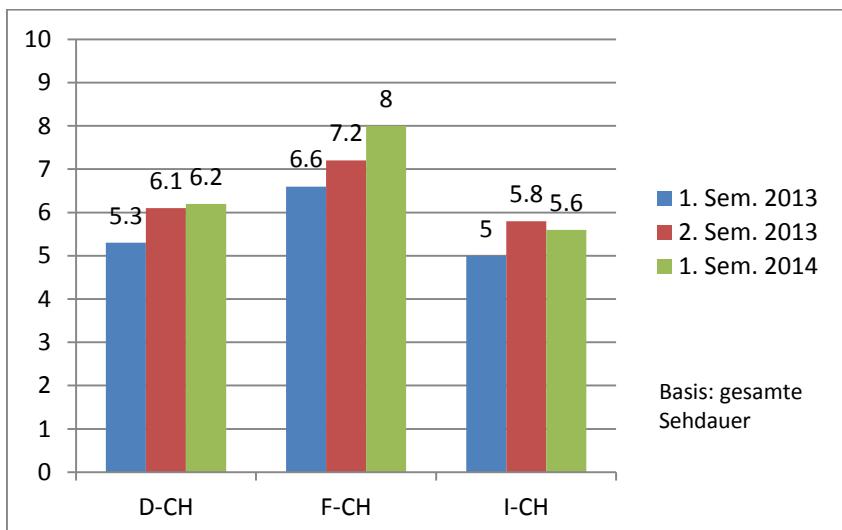
Abbildung 9: Tägliche Fernsehnutzung im europäischen Vergleich (2012/13)



Quelle: Bundesamt für Statistik

Seit 2013 wird auch die zeitversetzte Fernsehnutzung gemessen und ausgewiesen. Wie die untenstehende Abbildung zeigt, ist bei dieser Art von individualisierter Mediennutzung in den letzten anderthalb Jahren eine leicht steigende Tendenz festzustellen. Diese darf zwar wegen möglicher statistischer Schwankungsbreiten nicht überbewertet werden. Es dürfte aber eine Frage von nicht allzu langer Zeit sein, bis jede zehnte gesehene Fernsehminute auf zeitversetztes Fernsehen fällt. Obwohl die technischen Voraussetzungen mit einer hohen Breitbandabdeckung weitestgehend gegeben sind, werden diese Möglichkeiten vom Publikum erst langsam entdeckt und ausgeschöpft.

Abbildung 10: Zeitversetzte Fernsehnutzung (2013/14)



Quelle: Mediapulse TV-Panel

Zeitversetztes Fernsehen ist nur eine von vielen Möglichkeiten, den Medienkonsum gemäss den eigenen individuellen Bedürfnissen zu gestalten. Mobile Endgeräte, Podcasts, Streaming-Angebote, Video on Demand und Vieles mehr stehen dem Medienpublikum des 21. Jahrhunderts bereit und laden zur individuellen Nutzung unabhängig von vorgegebenen Programmrästern oder bestimmten Empfangsgeräten ein. Wer eine Zunahme dieser individualisierten, fragmentierten, zeit- und ortsunabhängigen Mediennutzung in Aussicht stellt, geht mit einer solchen Prognose kein grosses Risiko ein. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass Mediennutzung zunehmend individualisiert gestaltet wird.

Im nachfolgenden Kapitel werden die Entwicklungen der Schweizer Medienlandschaft in einen internationalen Kontext gestellt. Dieses Kapitel beruht auf der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch in verschiedenen mehrheitlich europäischen Organisationen, in denen das BAKOM vertreten ist.

2.4 Globale Tendenzen und deren Auswirkungen auf den Schweizer Medienmarkt

2.4.1 Veränderungen in den Werbemarkten

Im Bereich der Online-Medien haben sich Medien- und insbesondere Werbemarkt in den letzten Jahren weltweit rasch entwickelt. Während die Werbeeinnahmen bei den traditionellen Medien – abgesehen von den Werbefenstern der Privatsender aus den Nachbarländern – weitgehend unter den nationalen Medien aufgeteilt werden, haben es einige wenige grosse Internetunternehmen innert wenigen Jahren geschafft, den Online-Werbemarkt klar zu dominieren.¹⁵ Insbesondere Google verfügt in vielen Ländern über eine starke Position. Zudem hat in den letzten Jahren mit der starken Verbreitung von Smartphones und Tabletcomputern der Medienkonsum über mobile Endgeräte stark zugenommen. Auch der mobile Werbemarkt wird weltweit von wenigen grossen Unternehmen dominiert.¹⁶

¹⁵ Diese Entwicklung hat sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland zur Forderung geführt, internationale Medienunternehmen seien zu Geldzahlungen an die Verlagsunternehmen zu verpflichten (vgl. dazu Interpellation Schwaab 13.4029 vom 27. November 2013 «Internetkonzerne in die Finanzierung von Qualitätsjournalismus einbinden»). In der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe zur Optimierung der kollektiven Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (AGUR) wurde diese Forderung verschiedentlich von Vertretern aus der Medienbranche vorgetragen. Ihre Argumente haben die Mitglieder der AGUR aber nicht zu überzeugen vermögen, weshalb keine Empfehlung für eine Anpassung des Urheberrechtsgesetzes formuliert wurde.

¹⁶ So hat Google weltweit einen Anteil von rund 50 Prozent, und Facebook hat durch Zukäufe von Diensten wie Instagram oder What's App seinen Anteil innert wenigen Jahren von rund 5 Prozent auf über 20 Prozent steigern können. Der Kurznachrichtendienst Twitter weist ebenfalls eine steigende Tendenz auf – allerdings bei erst rund 2 Prozent Marktanteil. Die meisten anderen Marktteilnehmer wie Yahoo oder Microsoft verlieren zum Teil rasant Anteile und nähern sich der 1 Prozent-Grenze. (Quelle:

Sollte sich die seit einigen Jahren prognostizierte Verschmelzung von Internet und digitalem Fernsehen auf einem Bildschirm («connected TV») in den nächsten Jahren tatsächlich vollziehen, so befürchten einige Fernsehbetreiber, dass die Werbung massenhaft aus dem teuren TV-Bereich in den wesentlich billigeren Internet-Bereich – die dann ja beide auf demselben Bildschirm stattfinden werden – abwandern könnte. Dies könnte insbesondere den kommerziellen Fernsehanbieter finanziel le Grundlagen entziehen und den Internetdienstanbietern auch in diesem Bereich eine starke Stellung verschaffen. Damit würde neben der Presse auch das Fernsehen unter starken Druck durch die Online-Wirtschaft geraten. Verlässliche Prognosen über konkrete Auswirkungen auf die Schweizer Medi enlandschaft sind derzeit noch nicht möglich, die Entwicklung diesbezüglich sollte aber aufmerksam verfolgt werden. Als verhältnismässig krisenresistent hat sich das nationale beziehungsweise lokale und regionale Radioangebot erwiesen, das der globalen Online-Konkurrenz weniger stark ausgesetzt ist als das Fernsehen. Insbesondere regional tätige Radiounternehmen, welche ihre lokale Werbung selber akquirieren, konnten sich im Markt behaupten.

2.4.2 Veränderung des Zugangs zu Informationen im Online-Bereich

Durch die Verfügbarkeit von breitbandigen Internetzugängen für die gesamte Bevölkerung, insbesondere im Mobilbereich via Smartphones und Tabletcomputer, hat sich die Medien- und Informationsnutzung verändert. Während früher die Redaktionen von Printmedien oder Rundfunkprogrammen die Selektion von Inhalten für das Publikum vorgenommen hatten, werden heute insbesondere jüngere Nutzerinnen und Nutzer zunehmend durch Links und Likes von Freunden und anderen Usern auf sozialen Netzwerken wie Facebook, Twitter oder Youtube auf interessante Inhalte aufmerksam gemacht. Zudem haben Suchmaschinen und andere Portale einen grossen Einfluss darauf, welche Inhalte bei der Internetsuche angezeigt werden und welche nicht. Die Anordnung von Suchresultaten erfolgt dabei zu einem grossen Teil nach kommerziellen Kriterien.

Weiter haben die Verfügbarkeit von Breitbandinternet sowie die Möglichkeiten der Anbieter zur Beobachtung und zur Speicherung der Interessen und der Aktivitäten von Nutzerinnen und Nutzern dazu geführt, dass immer mehr Dienste Informationen, Dienstleistungen und Produkte anbieten, die gemäss den Suchvorlieben der Nutzerinnen und Nutzer angepasst werden. Dieses auf die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer zugeschnittene, personalisierte Marketing ist vor allem aus kommerzieller Sicht interessant, wirft andererseits aber Datenschutz-Fragen auf, die immer wieder zu Kontroversen führen, welche auch öffentlich ausgetragen werden.¹⁷

Inwieweit sich die noch junge, aber sehr dynamische Entwicklung bei den personalisierten und geologalisierten Diensten mittelfristig auf die Nutzung und Finanzierung der traditionellen Medien in der Schweiz auswirkt, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Die Entwicklung in diesem Bereich sollte aber im Auge behalten werden.

2.5 Regionale Vertiefungsstudie

Zum Schluss dieses Überblicks werden die Ergebnisse einer Studie präsentiert, welche die Medienversorgung in den verschiedenen Regionen der Schweiz im Auftrag des BAKOM detailliert untersucht hat. Diese Vertiefung entspricht dem Auftrag der Kommissionsmotion, die ausdrücklich eine regionale Bestandsaufnahme verlangt.

Artikel von Giuseppe Paletta auf onlinehaendler-news.de vom 20.3.2014, basierend auf Unternehmensangaben und Angaben von eMarketer vom März 2014)

¹⁷ So hat etwa in der Schweiz Postfinance vor, eine Plattform mit personalisierten Sonderangeboten aufzubauen, die unter anderem mit den Transaktions-Daten der E-Banking-Kundinnen und –Kunden gespiesen wird. (Vgl. z. B. «Tages-Anzeiger» vom 20. August 2014: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Postfinance-baut-ein-Schnaepchenportal-auf/story/13044454>)

Für die regionalmedienpolitische Analyse liess das BAKOM vom Swiss Centre for Studies on the Global Information Society der Universität Zürich (im Folgenden SwissGIS) eine Bestandesaufnahme des lokalen und regionalen Medienangebotes in allen Bezirken der Schweiz erarbeiten. Die Studie enthält zudem drei Vertiefungsmodule: 1) Ausgewählte Medienprodukte wurden einer Strukturanalyse unterzogen. 2) Mit einer Befragung ausgewählter Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten wurde die Zufriedenheit der lokalen politischen Akteure mit dem vorhandenen Medienangebot untersucht. 3) In qualitativen Interviews mit einzelnen Redaktionsverantwortlichen wurden Bedingungen und Wandel des Lokaljournalismus thematisiert. Die Studie als Ganzes besteht aus einem Berichtsband, sprachregional gesonderten Datenbänden und einem Inventarband, in dem die mediale Versorgung für jeden Schweizer Bezirk dargestellt wird. Diese Übersichten eignen sich für ein handbuchartiges Nachschlagen und sind in erster Linie für lokal und regional interessierte Leserinnen und Leser gedacht. Alle Bände sind auf der Website des BAKOM publiziert.

2.5.1 Zeitungsangebot in den Kantonen

Die Studie zeigt auf, dass sich die Medienangebote regional zum Teil beträchtlich unterscheiden. Bei den bevölkerungsmässig kleinen Kantonen fällt Schaffhausen mit einem überdurchschnittlich breiten Medienangebot auf: Der Kanton verfügt über eine unternehmerisch eigenständige Tageszeitung, einen regionalen Fernsehsender, zwei Radios und fünf abonnierte Wochenzeitungen. Ähnlich grosse Kantone wie Zug, Jura, die beiden Appenzell, Glarus oder Nidwalden verfügen über ein weniger breites Angebot.

Bei den mittelgrossen Kantonen verfügt Luzern mit neun Wochenzeitungen und elf Gratisanzeigern neben der «Neuen Luzerner Zeitung» über das breiteste Angebot. Im Kanton Wallis fehlt ein vergleichbares Presseangebot. Alles dreht sich hier um «Le Nouvelliste» und den «Walliser Boten»; beide Titel nehmen eine ausserordentlich starke Stellung in der regionalen Publizistik ein.

Als grösster Westschweizer Kanton verfügt die Waadt nicht nur über die Tageszeitungen «24heures» und «Le Matin», sondern auch über eine hohe Zahl von abonnierten regionalen und lokalen Wochenzeitungen und gleichzeitig über eine vergleichsweise geringe Zahl von Gratisanzeigern. Im Kanton Freiburg gibt es keine Gratisanzeiger. Bei allen Gattungen – mit Ausnahme der Gratisanzeiger – liegt der Kanton Zürich quantitativ gesehen an der Spitze.

In 20 von 26 Kantonen existiert keine unternehmerisch und publizistisch eigenständige, kantonal verankerte Tageszeitung. Nur in Genf (Le Courrier), Basel (BaZ), Aarau (Nordwestschweiz), Chur (Südostschweiz), Tessin (Il Corriere del Ticino, La Regione) und Zürich (NZZ, Tages-Anzeiger) ist dies noch der Fall. In den meisten Kantonen dominiert ein einziger Titel. Zweitzeitungen stellen mehrheitlich für die Erstzeitungen keine publizistische oder wirtschaftliche Herausforderung dar. In 131 von 143 Bezirken dominiert ein Tageszeitungstitel. Die föderalistisch wichtigen lokalen und regionalen Wochenzeitungen stellen lediglich in 12 Bezirken die Erstzeitung dar. In 36 von 143 Bezirken kann zwar eine Erstzeitung und eine Zweitzeitung identifiziert werden, wobei die Zweitzeitungen aber keine gleichwertige Konkurrenz darstellen. Echte Wettbewerbsverhältnisse auf Bezirks- und Kantonsebene zwischen Zeitungen finden sich nur noch in den Kantonen Tessin und Zürich.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den einzelnen Kantonen jeweils dominierenden Verlagshäuser.

Tabelle 3: Dominierende Verlagshäuser nach Kantonen

Verlagshaus	Kantone
Tamedia	Zürich, Waadt, Bern, Genf
NZZ Mediengruppe	St.Gallen, Luzern, Thurgau, Uri, Obwalden, Nidwalden, Zug, Appenzell Ausserrhoden
AZ-Medien Gruppe	Aargau, Solothurn
Somedia	Graubünden, Glarus
Basler Medien AG	Basel-Stadt, Basel-Landschaft
Meier + Cie AG	Schaffhausen
Imprimerie St.-Paul	Freiburg
Tlmedia	Tessin
Editions Suisses Holding (Hersant)	Neuenburg, Wallis
Bote der Urschweiz AG Schwyz	Schwyz
Groupe Démocrate Media Holding SA	Jura
Druckerei Appenzeller Volksfreund	Appenzell Innerrhoden

Quelle: SwissGIS 2014

2.5.2 Leistungen der Lokal- und Regionalmedien

Die Inhaltsanalyse von ausgewählten Regionalmedien des SwissGIS zeigt, dass sowohl Zeitungen als auch Radio und Fernsehen Regionalinformationen anbieten. Die elektronischen Medien favorisieren eher Kurzberichte. Hintergrundinformationen (längere Berichte) und kontinuierliche Berichterstattung über (ausgewählte) Gemeinden sind nach wie vor eine Domäne der Zeitungen. Es gibt allerdings nennenswerte Ausnahmen insbesondere bei Regionalfernsehsendern, welche im Rahmen ihrer Nachrichtenprogramme Hintergrundbeiträge und Gespräche mit Expertinnen und Experten bringen.

Für die einzelnen Gemeinden sind im Regelfall lokale Wochenzeitungen und Gratisanzeiger zuständig. Regionalzeitungen berücksichtigen eher die grossen Zentren und vernachlässigen die peripher liegenden kleinen Gemeinden, ebenso die Regionalradios und TV-Sender. Letztere berichten auf der Ebene der Gesamtregion oder des Kantons und weniger über einzelne Gemeinden. Sie sind auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage, regelmässig über verschiedene Gemeinden und Bezirke zu berichten, zumal die Konzessionsräume vielfach sehr gross sind. So werden kleinere und peripher gelegene Gemeinden durch die aktuelle Situation benachteiligt. Von den Regionalzeitungen und den elektronischen Medien werden sie lediglich in Ausnahmefällen berücksichtigt.

Die folgende Tabelle zeigt die Themenverteilung in den untersuchten Medien. Bei der Presse werden drei Zeitungstypen unterschieden: Regionale Wochenzeitungen (RWZ), kleine Tageszeitungen (KTZ) und grosse Tageszeitungen (GTZ).

Tabelle 4: Themenverteilung in Zeitungen, Radio und TV (in Prozent)

<i>Dimension Thema:</i>	<i>RWZ*</i>	<i>KTZ*</i>	<i>GTZ*</i>	<i>Presse total</i>	<i>Radio</i>	<i>TV</i>
Institutionelle Politik	15	21	23	21	31	26
<i>Davon:</i>						
Bau, Ortsplanung	21	22	26	24	21	14
Finanzen	19	18	18	18	11	12
Politikbetrieb	18	15	14	15	10	11
Gesellschaftspolitik	20	22	26	24	20	26
<i>Davon:</i>						
Soziales, Gesundheit	12	18	14	14	17	22
Wirtschaft, Gewerbe	30	25	20	23	24	15
Justiz und Polizei	3	3	6	7	15	10
Umwelt, Nachhaltigkeit	5	6	8	7	10	14
Alltagsthemen	65	58	51	56	49	48
<i>Davon:</i>						
Delikte, Polizeimeldungen	2	8	7	5	42	40
Vereinswesen	46	33	34	37	30	21
Musik	6	13	9	9	3	4.5
Porträts, Einzelschicksale	7	5	11	8	3	5
Folklore, Feste	9	8	5	7	6	4

*RWZ: Regionale Wochenzeitung, KTZ: kleine Tageszeitung, GTZ: grosse Tageszeitung

Quelle: SwissGIS 2014

Thematisch zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den Medientypen. Der Anteil an institutioneller Politik und gesellschaftspolitischen Themen macht bei der Presse 45 Prozent, beim Privatradio 51 Prozent und bei den regionalen Privatfernsehsendern 52 Prozent aus. Gut die Hälfte (Print) oder knapp die Hälfte der Themen (Radio, TV) sind alltagsnah. Mit zunehmender Reichweite der Zeitung nimmt die institutionelle Politik-Berichterstattung zu. Die lokalen Wochenzeitungen und Gratisanzeiger sind weniger politisch oder gesellschaftspolitisch ausgerichtet als die Regionalzeitungen.

Aus der Inhaltsanalyse leitet das SwissGIS die These ab, dass mit zunehmender Reichweite der Zeitung die klassische politische Berichterstattung zunimmt. Am wenigsten institutionelle Politikberichterstattung im Verhältnis zum redaktionellen Inhalt bringen die lokalen und regionalen Wochenzeitungen, nämlich 15 Prozent. Die kleinen Tageszeitungen kommen auf 21 Prozent und die grossen Tageszeitungen auf 23 Prozent in der Regionalberichterstattung. Der Anteil an «Gesellschaftspolitik» liegt bei den Wochenzeitungen bei 20 Prozent, bei den kleinen Tageszeitungen bei 22 Prozent und bei den grossen Tageszeitungen bei 26 Prozent. Mit anderen Worten: Die Mehrheit der Beiträge in allen drei Zeitungstypen beschäftigt sich mit dem «unpolitischen Alltag». Die Wochenzeitungen weisen 65 Pro-

zent «Alltägliches» auf, die kleinen Tageszeitungen kommen auf 58 Prozent und bei den grossen Tageszeitungen sind es 51 Prozent. In allen Gattungen dominiert das «Unpolitische» gegenüber der politischen Berichterstattung im engeren Sinne.

Entgegen ihrem Ruf bringen die elektronischen Medien mehr als nur Boulevard. In einzelnen Radio- und Fernsehsendern sind Berichte aus der Politik sogar stärker vertreten als bei den lokalen Zeitungen. Die Wochenzeitungen zeigen sich besonders stark in den Alltagsthemen. Der Regional- und Lokalsport nimmt dort einen wichtigen Stellenwert ein. In den Bezirken sind die Zeitungen thematisch vielfach eher komplementär positioniert. Insgesamt ist die Themenvielfalt allerdings beschränkt – und zwar in allen Medien. Die Zivilgesellschaft ist in den Lokal- und Regionalmedien gut vertreten. Es sind insbesondere Vereine, welche in den Wochenzeitungen eine mediale Präsenz haben. Auch hier geht ein grosser Anteil an die Vertreter der Sportvereine.

Nebst der Themenverteilung spielt für eine Beurteilung der Qualität politischer Berichterstattung auch das Spektrum der Akteure eine Rolle, die in den Medien zu Wort kommen. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der wichtigsten Akteure in den untersuchten Beiträgen.

Tabelle 5: Akteure politischer Berichterstattung in Zeitungen, Radio und TV (in Prozent)

Dimension Akteur:	RWZ	KTZ	GTZ	Presse total	Radio	TV
Politische Akteure	14	20	23	20	27	23
<i>Davon:</i>						
Exekutive	62	58	58	59	68	66
Legislative	22	25	25	24	27	25
Dienstleister (öffentliche und private)	28	28	34	31	33	36
<i>Davon:</i>						
Hohes Kader	33	36	39	37	50	43
Mittleres Kader	52	50	45	47	29	38
Lohnabhängige, niedriger Status	8	9	10	10	10	15
Zivilgesellschaft	58	50	40	47	37	38

Quelle: SwissGIS 2014

Politikerinnen und Politiker kommen bei den Zeitungen eher in den grossräumig angelegten Regionalzeitungen vor. Ebenfalls recht gut vertreten sind sie bei den Radios. Alle Medien, am deutlichsten das Radio, bevorzugen bei politischen Personen die Exekutive gegenüber der Legislative – und dies in einem durchschnittlichen Verhältnis von eins zu drei.

2.5.3 Perspektive der Gemeinden

Die Befragung von Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern durch das SwissGIS ergab, dass Zeitungen für die Gemeinden nach wie vor die wichtigsten Informationsmedien für politische Belange sind.

Die folgende Tabelle zeigt die Einschätzung der Relevanz, die verschiedene Medien für die befragten Gemeindevertreter haben.

Tabelle 6: Einschätzung der Relevanz verschiedener Medien durch Gemeindepräsidenten

Rang	Medium	MW*	N	«sehr wichtig» und «eher wichtig»	«nicht so wichtig» und «unwichtig»
1	Lokalzeitung	3.35	688	594	94
2	Amtlicher Anzeiger	3.30	851	692	159
3	Regionalzeitung	3.27	915	776	139
4	Lokalradio	2.53	747	403	344
5	Lokaler Gratisanzeiger	2.47	573	278	295
6	Internetportal	2.46	500	247	253
7	SRG-Radio (Regional-journal)	2.39	870	407	463
8	Regional-TV	2.27	691	276	415
9	SRG-TV (CH aktuell)	2.15	869	324	545

* Mittelwerte: 4 = sehr wichtig, 3 = eher wichtig, 2 = nicht so wichtig, 1 = unwichtig.

Quelle: SwissGIS 2014

93 Prozent aller befragten Gemeindevertreter sind der Meinung, dass in Zeitungen die Chance am grössten sei, dass Anliegen der Gemeinde publizistisch aufgegriffen werden. Den grössten Stellenwert haben dabei Lokalzeitungen, die ein- bis dreimal pro Woche erscheinen, gefolgt von amtlichen Anzeigern und regionalen Tageszeitungen. Als weniger wichtig eingeschätzt werden Privatradios, lokale und regionale Gratisanzeiger, unabhängige Internetportale, die Regionalprogramme der SRG SSR sowie das privat-kommerzielle Regionalfernsehen.

Es gibt Ausnahmen von dieser Regel. So spielen die SRG-Programme im italienischen sowie im rätoromanischen Sprachraum für einzelne Gemeinden eine sehr wichtige Rolle. Auch die Relevanz von Zeitungen, die als amtliche Anzeiger fungieren, wird in den einzelnen Kantonen unterschiedlich beurteilt. Das gleiche gilt für die Privatradios. In den Kantonen Jura, Neuenburg, Schaffhausen und Wallis werden die Privatradios von den Gemeindevertretern mit Blick auf die politische Berichterstattung als wichtig eingestuft – in den Kantonen Tessin, Thurgau, Zürich und Basel-Landschaft hingegen mehrheitlich als nicht so wichtig oder sogar als unwichtig. Die stark gebührenfinanzierten Regionalfernsehsender werden in den Kantonen Neuenburg und Wallis als wichtig oder sehr wichtig betrachtet. In ländlichen Regionen und Kantonen mit wenig lokalen Printerzeugnissen scheinen Privatradios und Regionalfernsehsender eher wichtig zu sein, falls ein entsprechendes Angebot im Kanton vorliegt.

Aus der Sicht der befragten Gemeindevertreter sind die lokalen Medien dann leistungsstark, wenn sie eine regelmässige Berichterstattung pflegen, die die Meinungsbildung ermöglicht, und wenn sie eine Integrationsleistung erbringen. In dieser Hinsicht beurteilen die Gemeindevertreter ihr bevorzugtes Medium als gut bis sehr gut.

Die Gemeindevertreterinnen beurteilen ihr «Leibmedium» (im Sinne der «Leibspeise»: das Medium, das man schätzt und das einem am Herzen liegt) insgesamt als gut. Defizite, die in anderen Forschungen im Bereich der Lokal- und Regionalberichterstattung festgestellt werden – etwa die Nähe zu den politischen und wirtschaftlichen Eliten, wohlwollende Berichterstattung, Bevorzugung gewisser Personen- und Interessensgruppen, «Behördenjournalismus» oder eine wachsende Tendenz zum Boulevard – werden kaum festgestellt. Die Gemeinden scheinen mit der Berichterstattung ihrer Zeitung über ihre Angelegenheiten im Grundsatz zufrieden zu sein.

Aus der Optik der Gemeindevertreter haben sich die quantitativen und qualitativen Leistungen ihres bevorzugten Mediums nicht stark verändert. Der Zuwachs von unabhängigen Online-Plattformen wird als deutliche Leistungssteigerung beurteilt. Allerdings äussert sich nur die Hälfte der Gemeindevertreter zu allfälligen Leistungsveränderungen durch Online-Plattformen.

Im Unterschied zu den nationalen Parlamentariern und Politikerinnen (vgl. Studie «Pluralismus und Vielfalt von Regionalzeitungen»¹⁸ zum Postulat Fehr 09.3629 «Pressevielfalt sichern») schätzen die befragten Gemeindevertreter die politischen wie örtlichen Kenntnisse der Medienschaffenden als ziemlich gut ein. Wie die unten stehende Tabelle zeigt, erhalten Medienschaffende von Lokal- und Regionalzeitungen im Schnitt die besten Noten, jene bei Internetportalen und bei privaten elektronischen Medien schneiden etwas schwächer ab.

Tabelle 7: Einschätzung der Kompetenz von Medienschaffenden durch Gemeindepräsidenten

Medientypen	Einschätzung der Politikkenntnisse*	N	Einschätzung der Ortskenntnisse	N
Zeitungen	2.90	915	2.93	925
lokale Gratisanzeiger	2.61	474	2.73	476
Internetportale	2.79	377	2.72	380
Private Lokalradios	2.59	637	2.43	645
Privates Regional-TV	2.54	582	2.32	585

*Mittelwert (1= inkompotent, 2= eher inkompotent, 3= eher kompetent, 4= sehr kompetent)

Quelle: SwissGIS 2014

Jede Gemeinde, und sei sie noch so klein, nutzt verschiedene Kanäle zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Die gemeindeeigene Homepage ist fast bei allen Standard. Auch eigene Gemeindeblätter – zumeist für einen Gemeindeverbund – wie auch unterschiedliche Abkommen und Kooperationen mit abonnierten Lokal- und Regionalzeitungen, sind nach wie vor weit verbreitet. Die folgende Tabelle zeigt die von den Gemeinden eingesetzten Kommunikationsmittel.

Tabelle 8: Information durch Gemeinden (Mehrfachnennungen)

Kommunikationsmittel	N	%
Gemeindeseite im Internet	894	93
Amtlicher Anzeiger	729	76
Flugblatt	697	73
Anschlag	682	71
Broschüre	491	51
Bez. Seiten in Lokalanzeiger	184	19
Newsletter	147	15
Bez. Seiten in Regionalzeitung	136	14
Soziale Medien	70	7
SMS / Mobil	67	7

Quelle: SwissGIS 2014

Obwohl die Gemeinden das vorhandene publizistische Angebot für die eigene Gemeinde relativ wohlwollend beurteilen, geben zwei Drittel der Gemeindevertreterinnen an, heute grössere eigene Informationsanstrengungen zu unternehmen als noch vor fünf Jahren. Die Gemeinden begründen ihre Intensivierung der Informationsaktivitäten als Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen ihrer eigenen

¹⁸ Vgl. Swiss Centre for Studies on the Global Information Society (2011): Pluralismus und Vielfalt in Regionalzeitungen. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/03627/?lang=de

Aktivitäten und derjenigen der Medien. Als zweitwichtigster Grund wird das veränderte Mediennutzungsmuster der Adressaten angeführt: Mehr Medien, neue mobile Medien und höhere Selektivität fordern die Gemeinden heraus, ihre Kommunikationsstrategie zu überdenken und neu auszurichten. Auch wenn gut die Hälfte aller Befragten bejaht, dass sich die Medien durch eine eher punktuelle Berichterstattung und durch eine gewisse Vorliebe für Skandale und Softnews auszeichnen würden, seien nicht in erster Linie Defizite der Regionalmedien die ausschlaggebenden Gründe für ihr verstärktes Engagement bei der Information ihrer Gemeinde. Jedoch ist die Mehrheit der Befragten eher oder stark der Meinung, dass die Medienschaffenden in der Regel an pfannenfertigen Artikeln interessiert seien.

2.5.4 Perspektive der Redaktionen

Zur Abrundung seiner Gesamtschau der Regionalmedien hat das SwissGIS Gespräche mit ausgewählten Redaktionsverantwortlichen geführt.¹⁹ Danach hat die Zahl der «informierenden» Stellen, Medien und Plattformen markant zugenommen. Auch die publizistischen und unternehmerischen Herausforderungen der lokalen und regionalen Medien seien gewachsen, ebenso die Ansprüche und Erwartungen an abonnierte Zeitungen und durch Gebühren mitfinanzierte elektronische Medien. Presse, Radio und Fernsehen vor Ort müssen in den Augen der Redaktionsverantwortlichen mehr sein als ein Geschäft; sie sollen informieren, Identität stiftend integrieren. Trotzdem: Alle lokalen und regionalen Medien müssen sparen. Alle stehen unter Druck von mehr und mit besseren Ressourcen ausgestatteten Verlagshäusern und einer crossmedial operierenden SRG.

In den Augen der Befragten denken die meisten Verleger in den Regionen heute in erster Linie wirtschaftlich. Die Wahrnehmung publizistischer Verantwortung scheint seltener zu werden. Dabei sind auch die regionalen und lokalen Zeitungen mit dem demografischen Wandel und der Mobilität der Bevölkerung konfrontiert und müssen sich mit der Konvergenz der Medien aktiv beschäftigen. Das kostet und bindet Ressourcen. Immer wieder werden von den Redaktionsverantwortlichen fehlende Ressourcen beklagt. Auf die Frage, ob und allenfalls wie die regionalen Medien gefördert werden sollten oder könnten, gehen die Meinungen stark auseinander. Einig ist man sich am ehesten darin, dass etwas getan werden muss, wenn die demokratierelevante Leistung von Medien gesichert werden soll.

2.6 Fazit

2.6.1 Zusammenfassung der Studienergebnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die allgemeinen Trends, die im Rahmen der Untersuchungen zu den Postulaten Fehr (09.3629 «Pressevielfalt sichern») und SPK-N (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung») im Jahr 2011 festgestellt wurden, im Laufe der letzten Jahre fortgesetzt haben. Die wichtigsten Merkmale und Entwicklungen innerhalb der Schweizer Medienlandschaft sind gemäss den Grundlagenstudien, die das BAKOM für diesen Bericht in Auftrag gegeben hat, die folgenden:

- Die Schweiz ist im internationalen Vergleich nach wie vor eines der Länder mit der grössten Medienvielfalt.
- Der Vielzahl an Medienangeboten steht der fortlaufende Konzentrationsprozess bei Medienunternehmen gegenüber. Im Pressebereich ist die Zahl der eigenständigen Verlagshäuser weiter rückläufig. Die Schweizer Presse wird von wenigen grossen Verlagshäusern dominiert.
- Insbesondere unter ökonomischem Druck steht die traditionell starke Tagespresse. Die Kauf- und Abonnementszeitungen verlieren immer noch Marktanteile auf dem Publikums- und Werbemarkt. Vermehrt in Bedrängnis geraten dabei die kleineren Lokal- und Regionalzeitungen.

¹⁹ Es wurden acht Gespräche durchgeführt, sieben in der Deutschschweiz, eines in der Romandie. Die befragten Personen vertraten unterschiedliche Medien: eine grössere Regionalzeitung, eine grössere Lokalzeitung, eine kleinere Lokalzeitung, Privatradios, Privatfernsehen, eine Mischform zwischen Amtsblatt und Lokalzeitung sowie eine Gemeinde-Internetplattform.

- Unter dieser Entwicklung leiden auch die Journalistinnen und Journalisten. Ihre Arbeitsbedingungen haben sich durch Stellenabbau und die stark beschleunigte multimediale Produktion weiter verschlechtert. Dies führt zu einem gewissen Qualitätsverlust bei den publizistischen Inhalten.
- Erfolgreich behauptet haben sich demgegenüber die im Markt verbliebenen Gratis-Pendlerzeitungen, die sich für ihre Verlage als reichweitenstarke und dementsprechend attraktive Werbeplattformen zu profitablen Investitionen entwickelt haben.
- Im Radio- und Fernsehbereich verfügt die Schweiz mit der SRG SSR über eine starke, mehrheitlich gebührenfinanzierte Service public-Anbieterin.
- Private Radio- und Fernsehangebote ergänzen den Service public der elektronischen Medien im lokalen und regionalen Bereich. Auch sie profitieren zu einem guten Teil von Gebührentgeldern und Verbreitungsprivilegien.
- Unabhängige Online-Medien haben grosse Mühe, sich im Markt zu etablieren. Sie können sich in der Regel nicht aus eigener Kraft finanzieren und sind auf Mäzenatentum angewiesen. Behaupten konnten sich demgegenüber Online-Angebote bereits etablierter Verlagshäuser und Angebote von Unternehmen, die Medieninhalte Dritter kompilieren und weiterverbreiten.
- In der Mehrzahl der Kantone und Bezirke findet unter den Tageszeitungen kein publizistischer Wettbewerb mehr statt. In lediglich zwei Kantonen – Zürich und Tessin – gibt es auf dem gesamten Kantonsgebiet unternehmerischen und publizistischen Wettbewerb.
- 93 Prozent der befragten Gemeindevertreter und Gemeindevertreterinnen geben als wichtigstes Medium für ihre Gemeinde ein Printprodukt an, allen voran die lokalen und regionalen Wochenzeitungen, gefolgt von Anzeigern und Tageszeitungen. Weniger oft genannt werden Privatradios, Gratiszeitungen, Internetportale und Regionalfernsehen.
- In den Kantonen, Bezirken und Gemeinden gibt es zwar eine kaum mehr überblickbare Vielzahl an Informationsmedien, aber immer weniger professionelle lokale Politik-Berichterstattung. SwissGIS bringt diese Entwicklung auf folgenden prägnanten Nenner: «Informieren tun viele, aber Journalismus machen nur wenige.»

2.6.2 Schlussfolgerungen

Die beiden Studien im Auftrag des BAKOM kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen, wie sie schon in der Forschung zum Bundesratsbericht «Pressevielfalt sichern» zum Postulat Fehr (09.3629) im Jahr 2011 gezogen wurden.

Die Studien zum Postulatsbericht Fehr belegten die Zunahme der Medienkonzentration, den Rückgang der politischen Berichterstattung in den Regionalzeitungen, den Abbau an Personal, Erfahrung und Wissen in den Printmedien sowie den Einbruch bei der Reichweite und bei den Werbeeinahmen der Bezahlzeitungen; umgekehrt skizzierten sie den Aufschwung der Gratispresse sowie der Online-Angebote, in welche die Werbung zunehmend abwandert.

Wie die beiden aktuellen Studien zum vorliegenden Bericht herausgearbeitet haben, setzen sich diese Entwicklungen fort. Medienkonzentration und die Umverteilung von Werbegeldern setzen den Abonnements- und Kaufzeitungen weiter zu. Dabei geraten auch die kleineren Lokal- und Regionalzeitungen unter einen stärkeren Druck, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Während die grossen Verlage dank diversifizierten Portfolios offenbar in der Lage sind, sich einen Weg durch die von strukturellen Umbrüchen gekennzeichneten Zeiten zu bahnen, fehlen kleineren Häusern die dazu nötigen Mittel. Dies gilt in erster Linie für die Schweizer Presse. In zweiter Linie trifft es aber auch auf Schweizer Radio- und Fernsehveranstalter sowie Online-Unternehmen zu, soweit diese nicht international tätig sind. Gerade lokale und regionale Online-Angebote haben heute grosse Mühe, sich in einem Markt zu etablieren, in dem die meisten Kuchenstücke schon seit längerem unter den traditionellen Medien (Presse, Radio, Fernsehen) verteilt sind. Zwar wandern Werbegelder weiter von den traditio-

nellen Medien ins Internet ab, aber nicht zu kleinen, lokal verankerten Journalismus-Plattformen, vielmehr in den E-Commerce und zu den global tätigen und dominant auftretenden Internet-Grossunternehmen wie Google und Facebook.

3 Grundsätzliches zur Medienförderung

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sich die bereits im Postulatsbericht Fehr geschilderten Entwicklungen in der Medienbranche fortsetzen, die sich insgesamt negativ auf die Qualität der Medieninhalte auswirken. Dennoch kommt er zum Schluss, dass diese Herausforderungen am besten von der Branche selbst bewältigt werden können. Insbesondere müssen neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Deshalb ist der Bundesrat zurückhaltend gegenüber der schnellen Einführung neuer Fördermassnahmen. Erachtet es das Parlament als sinnvoll, den Strukturwandel im jetzigen Zeitpunkt zu unterstützen, können die in Kapitel 4 unten aufgeführten, kurzfristig umsetzbaren Fördermöglichkeiten ergriffen werden.

Die folgenden Kapitel 3 bis 5 behandeln das im zweiten Punkt der Kommissionsmotion geforderte Förderkonzept zur Stärkung der staats- und demokratiepolitischen Bedeutung der Medien. Nach einer Einführung in die theoretischen Grundlagen der Medienförderung erfolgt eine Übersicht über die Medienförderung im internationalen Vergleich. Anschliessend werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt und die aktuellen Fördermassnahmen in der Schweiz aufgezeigt. Die kurzfristig realisierbaren Fördermöglichkeiten werden in Kapitel 4, die mittel- bis langfristigen Perspektiven in Kapitel 5 behandelt.

3.1 Typologie der Medienfördermassnahmen

Den nachfolgenden Ausführungen liegt eine weitgefasste Definition des Medienförderbegriffs zu grunde, welche sowohl die gedruckte Presse als auch Radio, Fernsehen und Online-Medien umfasst. Für die Definition der «Medienförderung» orientiert sich der Bundesrat an der von der Wissenschaft für die Presse formulierten Systematik²⁰: Der Bundesrat versteht im vorliegenden Bericht «Medienförderung» als *Gesamtheit der staatlichen Regulierungsmassnahmen, die zu einer finanziellen Besserstellung von Presse, Radio, Fernsehen und Online-Medien führen*. In der Theorie wird zwischen direkten und indirekten Fördermassnahmen sowie zwischen allgemeinen und selektiven Fördermassnahmen unterschieden.

Bei direkten Fördermassnahmen fliessen die finanziellen Mittel unmittelbar zu den Medienunternehmen. Dazu zählen in der Schweiz u.a. die Empfangsgebühren für konzessionierte Radio- und Fernsehstationen. Im Gegensatz zu direkten Fördermassnahmen erhalten die Unternehmen bei den indirekten Massnahmen keine direkte finanzielle Unterstützung, sondern profitieren mittelbar. In der Schweiz geschieht dies u.a. durch die Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften bei einer Beförderung durch die Schweizerische Post.

Während allgemeine Massnahmen allen Medienunternehmen zugutekommen (zum Beispiel Steuererleichterungen), werden bei den selektiven nur bestimmte Medienprodukte begünstigt (zum Beispiel Zustellermässigung der Schweizerischen Post für Zeitungen und Zeitschriften, die bestimmte Kriterien erfüllen).

²⁰ Definition «Presseförderung» in: Manuel Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz, S. 172.

Tabelle 9: Typologie von Medienfördermassnahmen²¹

	direkt (Massnahmen kommen <i>unmittelbar</i> den Medienunternehmen zugute)	indirekt (Massnahmen haben <i>mittelbare Auswirkungen</i> durch Einsparungen)
allgemein (Massnahmen gelten für den gesamten Medienbereich oder für alle Unternehmen eines Medientyps)	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionierung aller Zeitungen • Unterstützung von Druck- und Vertriebskooperationen • Unterstützung von Investitionen • Exportsubventionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuererleichterungen, z.B. reduzierter Mehrwertsteuersatz • Reduzierte Beförderungstarife (Post/ Bahn) • Reduzierte Telekommunikationsgebühren • Förderung von Nachrichtenagenturen • Förderung der Aus- und Weiterbildung • Lese- und Nachfrageförderung • Preis- und Zollreduktion für Zeitungspapier
selektiv (Massnahmen gelten nur für bestimmte, nach spezifischen Kriterien ausgewählte Medienunternehmen).	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung SRG und private Radio und Fernsehen durch Empfangsgebühren • Teilfinanzierung des zusätzlichen Aufwands für die Verbreitung von Radioprogrammen in Bergregionen • Unterstützung von neuen Technologien für Radio und Fernsehen • Subventionierung bestimmter Zeitschriften (z.B. Zweitzeitungen) • Kreditvergabe zu günstigen Konditionen • Anzeigen staatlicher Stellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuererleichterungen, abhängig von bestimmten Kriterien, z.B. Auflagenhöhe • Reduzierte Post-/ Bahntarife für Titel mit kleiner Auflage

Quelle: Puppis 2010, a.a.O., S. 176, ergänzt durch BAKOM

3.2 Medienförderung im internationalen Vergleich

Um eine Übersicht über die Medienförderung im Ausland zu gewinnen, beauftragte das BAKOM das Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich (IPMZ) mit der Untersuchung der Mediensysteme in 18 europäischen und angelsächsischen Ländern.²² Die Studie aus dem

²¹ Die Typologie wurde für die gedruckte Presse entwickelt, ist aber auf Radio, Fernsehen und Online-Medien übertragbar.

²² Untersucht wurde die Medienförderung in folgenden Ländern: Australien, Belgien/Flämische Gemeinschaft, Belgien/Französische Gemeinschaft, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika.

Jahr 2013²³ gibt Aufschluss darüber, welche Bereiche direkt oder indirekt gefördert werden, an welche Kriterien Medienförderung gebunden ist, mit welchen Mitteln Medienförderung finanziert wird und welche Organisation die Fördergelder verteilt. Anschliessend wurden die Ergebnisse der untersuchten Länder in einer vergleichenden Analyse dargestellt und die folgenden Kernaussagen²⁴ formuliert:

- Rundfunk und Presse werden in fast allen der 18 untersuchten Länder gefördert. Einzig Australien und Neuseeland verzichten auf die Presseförderung.
- Mit direkter Presseförderung werden vorwiegend Zweitzeitungen²⁵ und Zeitungen in Minderheitssprachen²⁶, der Vertrieb (über Direktzahlungen an die Medienunternehmen) und zum Teil auch nicht-inhaltliche Bereiche des Produktionsprozesses finanziert.
- Weit verbreitete Massnahmen der indirekten Medienförderung sind Steuererleichterungen, Tarifreduktionen für Vertrieb²⁷ und andere Produktionsmittel; in einigen Ländern auch die Stärkung der Branche durch Unterstützung von Verbänden und Presseräten.
- Mit direkter Rundfunkförderung werden entweder der Betrieb bestimmter Rundfunksender oder die Produktion einzelner Sendungen / Sendereihen²⁸ unterstützt.
- Einige Länder fördern journalistische Onlinemedien²⁹ und unterstützen dabei insbesondere Neugründungen und die Transformation von Medien und / oder deren Inhalte auf Online.
- Die öffentlichen Fördergelder stammen zumeist aus dem Staatshaushalt, in einigen Ländern aber auch aus Rundfunkgebühren oder Abgaben auf Werbung sowie dem Umsatz von Kabelfernsehbetreibern. Die Gelder werden vorwiegend von der Regierung / dem zuständigen Departement oder einem dafür eingerichteten Fonds oder einer Stiftung verteilt.
- Gewisse Fördermassnahmen dienen der gezielten Unterstützung bestimmter Bereiche des Journalismus (Auslandkorrespondenten, investigativer Journalismus).
- Kriterien für die selektive Förderung können bei inhaltlichen Leistungen, Nutzung, Vertrieb, Organisationsstruktur und Institutionalisierung ansetzen.

²³ Vgl. Monitoring-Report «Medienförderung» des Instituts für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich (IPMZ) vom 14. Juni 2013, publiziert unter www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/01153/01156/04513/index.html?lang=de

²⁴ Vgl. Monitoring-Report «Medienförderung», a.a.O., S. 49

²⁵ Zweitzeitungen sind z. B. Tageszeitungen / Wochenzeitungen ohne marktführende Stellung oder politische Tageszeitungen mit geringen Werbeeinnahmen.

²⁶ Z. B. Dänemark, Finnland, Norwegen

²⁷ Die Unterstützung des Vertriebs wird teilweise (Österreich, Dänemark, Schweden) an inhaltliche Leistungen und organisatorische Voraussetzungen wie eine Mindestanzahl angestellter Journalisten oder eines Mindestanteils an redaktionellen Inhalten geknüpft.

²⁸ Eine projektbezogene Förderung der Produktion einzelner Rundfunkprogramme / Sendereihen erfolgt z. B. in Neuseeland, Österreich, Belgien (Französische Gemeinschaft), Norwegen, Irland.

²⁹ Z. B. Kanada, Dänemark, Finnland, Italien, Schweden.

- Medienförderung lässt sich als temporäre Massnahme ausgestalten, was die Überprüfung der entsprechenden Instrumente erlaubt.

Die Ergebnisse des IPMZ zeigen, dass in den untersuchten Ländern gesamthaft eine grosse Palette an Fördermassnahmen existiert, mit denen alle publizistischen Medien – gedruckte Presse, Radio, Fernsehen und Online – direkt und indirekt gefördert werden. Im Gegensatz zur Schweiz, in der es mangels Verfassungsgrundlage (vgl. Kapitel 3.3) keine Massnahmen zur direkten Förderung der gedruckten Presse gibt, finden sich entsprechende Formen in zwei Dritteln der analysierten Länder. Die am häufigsten angewendeten direkten Fördermassnahmen in diesem Bereich sind die finanzielle Unterstützung der Produktion und des Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften. Verschiedene Länder haben ausserdem mit der Förderung von journalistischen Online-Medien begonnen, wobei teilweise bestehende direkte Fördermassnahmen auf Online-Medien ausgeweitet oder aber Neugründungen und innovative Projekte finanziell unterstützt werden.

3.3 Rechtliche Grundlagen in der Schweiz

Für den Radio- und Fernsehbereich existiert eine ausdrückliche Regulierungskompetenz des Bundes in Art. 93 Abs. 1 BV.³⁰ Diese Bestimmung stellt die Verfassungsgrundlage für das geltende Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) dar, welches verschiedene Fördermassnahmen zugunsten des Rundfunks vorsieht (vgl. Kapitel 2.2.2). Für weitere Massnahmen im Rundfunk bräuchte es eine Anpassung des RTVG.

Der verfassungsrechtliche Spielraum für eine finanzielle Unterstützung der gedruckten Presse mit Bundesmitteln ist dagegen eng. Während indirekte Presseförderungsmassnahmen wie zum Beispiel die Verbilligung der Zustellpreise der Post gestützt auf Art. 92 BV möglich sind, besteht für eine direkte finanzielle Unterstützung der Presseunternehmen keine Verfassungsgrundlage (zur Unterscheidung direkte / indirekte Fördermassnahmen vgl. Kapitel 3.1). Eine direkte finanzielle Unterstützung der Presseunternehmen liesse sich deshalb nur langfristig realisieren.

Dem Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 BV zufolge ist die Gesetzgebung über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ebenfalls Sache des Bundes. Gestützt auf Lehre und Rechtsprechung kann Art. 93 Abs. 1 BV als Verfassungsgrundlage für die Gesetzgebung über Angebote im Internet herangezogen werden, sofern diese der öffentlichen Kommunikation dienen³¹, und ermöglicht grundsätzlich die Unterstützung von Online-Medien. Mit Ausnahme der Online-Angebote der SRG SSR³² existiert derzeit aber keine solche Unterstützung. Fördermassnahmen für Online-Medien erfordern demnach neue gesetzliche Bestimmungen, die mittelfristig geschaffen werden können.

3.4 Aktuelle Fördermassnahmen in der Schweiz

Die nachfolgende Darstellung liefert einen Überblick über die wesentlichen Medienförderbeträge.

³⁰ Art. 93 Abs. 1 BV: Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

³¹ Vgl. Martin Dumermuth, Subjektive und objektive Elemente der Radio- und Fernsehfreiheit, in: Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber, Sethe und andere [Hrsg.], 2011, S. 697f; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. April 2011, SRG SSR gegen BAKOM, A-6603/2010, Erwägung 3.3.2

³² Online-Angebote der SRG, die über die Empfangsgebühren finanziert werden, sind im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 und der Konzession SRG vom 28. November 2007 (Stand 1. Juni 2013) geregelt (Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG, Art. 12 und 13 Konzession SRG).

Tabelle 10: Wesentliche Medienförderbeiträge

	Betrag total pro Jahr in Franken (Stand Januar 2014)
SRG Inland (RTVG)	1 203,0 Mio.
SRG Ausland (RTVG)	20,4 Mio.
Privatrundfunk (RTVG)	54,0 Mio.
Gedruckte Presse (Postgesetz)	50,0 Mio.
Medienforschung (RTVG)	1,8 Mio.
Unterstützung von neuen Technologien für Radio und Fernsehen (RTVG)	1,4 Mio.
Aus- und Weiterbildung (RTVG)	1,0 Mio.
Unterstützung Verbreitung lokale Bergradios (RTVG)	0,7 Mio.
Nutzungsforschung Mediapulse (RTVG)	2,5 Mio.
Total	1 334,8 Mio.

Der grösste Teil des Gesamtbetrages aller Fördermittel geht an die SRG, welche mit rund 1223 Millionen Franken über 90 Prozent der Fördermittel erhält. Von den 50 Millionen Franken, die für die gedruckte Presse zur Verfügung stehen, gehen 30 Millionen Franken an die Lokal- und Regionalpresse und 20 Millionen Franken an die Mitgliedschafts- und Stiftungspresso. In vergleichbarer Höhe profitieren die privaten 21 Radio- und 13 Fernsehveranstalter mit 54 Millionen Franken.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass Radio und Fernsehen durch das in Teilrevision³³ befindliche RTVG ausreichend gefördert werden. Radio und Fernsehen sind auch nicht im selben Masse wie die Presse vom Strukturwandel betroffen (Vgl. Kapitel 2). Deshalb liegt der Fokus in den nachfolgenden Kapiteln bei der Darstellung von möglichen Fördermassnahmen auf Presse und Onlinemedien.

4 Kurzfristig realisierbare Fördermöglichkeiten

Unter kurzfristig realisierbaren Fördermöglichkeiten versteht der Bundesrat Beiträge und Erleichterungen, die basierend auf bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder mittels geringer gesetzlicher Anpassungen umsetzbar sind.

³³ Vgl. Botschaft zur Änderung des RTVG vom 29. Mai 2013. Das revidierte RTVG sieht mit Blick auf die Medienförderung folgende Änderungen vor: Der Gebührenanteil der privaten Radio- und Fernsehveranstalter soll auf 4-6 Prozent angehoben und der Überschuss aus den Empfangsgebühren unter anderem für die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden verwendet werden. Gegen das revidierte RTVG wurde das Referendum ergriffen.

4.1 Ausdehnung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Online-Medien

Für Radio und Fernsehen sowie für gedruckte Zeitungen und Zeitschriften gilt ein reduzierter Mehrwertsteuersatz von 2,5 Prozent, während für Online-Medien der Normalsatz von 8 Prozent anwendbar ist.

Auf diese Ungleichbehandlung haben Nationalrat Matthias Aebischer und Nationalrätin Kathy Riklin in ihren Motionen³⁴ hingewiesen und verlangt, dass der reduzierte Mehrwertsteuersatz, der heute für gedruckte Zeitungen und Zeitschriften gilt, auch für digitale Zeitungs- und Zeitschriftenangebote zur Anwendung gelangt. Der Bundesrat hat die Motionen am 7. März 2014 zur Annahme empfohlen. Derzeit sind beide Motionen noch hängig.

Wie die folgende Tabelle zeigt, führt die reduzierte Mehrwertsteuer im Medienbereich zu entgangenen Steuereinnahmen in der Höhe von insgesamt 136 Millionen Franken.

Tabelle 11: Reduzierter Mehrwertsteuersatz im Medienbereich

Mehrwertsteuer	Entgangene Steuereinnahmen ³⁵ pro Jahr in CHF
SRG	62 Mio.
Private Rundfunkveranstalter	4 Mio.
Gedruckte Presse	70 Mio.
Total	136 Mio.

Eine Ungleichbehandlung von gedruckter Presse, Radio und Fernsehen einerseits und Online-Medien andererseits lässt sich kaum sachlich rechtfertigen. Vergleichbare Produkte sollten unabhängig vom Verbreitungsweg gleich behandelt werden. Deshalb sollten grundsätzlich auch Online-Medien vom vergünstigten Mehrwertsteuersatz profitieren.

Eine Ausdehnung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Online-Medien erfordert eine Anpassung von Art. 25 des Mehrwertsteuergesetzes, wobei vorgängig zu definieren wäre, welche Art von Online-Medien konkret von der Entlastung profitieren können.

Würde man die Online-Ausgaben von Zeitungen zum reduzierten MWST-Satz von 2,5% statt zum Normalsatz von 8% besteuern, ergäben sich derzeit Mindereinnahmen von ungefähr 1 Million. Fr. pro

³⁴ Motion 13.4030 Aebischer Matthias «Reduzierter Mehrwertsteuersatz auch für E-Papers» und Motion 13.4044 Riklin Kathy «Reduzierter Mehrwertsteuersatz. Print und digitale Presse gleich behandeln». Der Bundesrat hat am 7. März 2014 die Annahme beider Motionen beantragt. Sie waren am 21. März 2014 im Nationalrat umstritten, die Diskussion wurde verschoben.

³⁵ Berechnungsgrundlage der Mindereinnahmen beim Bund: Differenz zwischen Normalsatz von 8 Prozent und reduziertem Satz von 2,5 Prozent auf den Verkaufspreis, basierend auf dem Durchschnitt der Jahre 2009-2011, in Anwendung der seit dem 1.1.2011 gültigen Steuersätze.

Jahr.³⁶ Diese Mindereinnahmen könnten aber aufgrund der Entwicklung im digitalen Bereich noch bedeutend ansteigen.

Fördermöglichkeit: Für die Ungleichbehandlung bestimmter Online-Medien gegenüber der gedruckten Presse gibt es keine sachlichen Gründe. Deshalb könnte Art. 25 des Mehrwertsteuergesetzes angepasst und der reduzierte Steuersatz von 2,5 Prozent auf Online-Medien ausgedehnt werden.

4.2 Finanzielle Unterstützung der Schweizerischen Depeschenagentur AG

Die Schweizerische Depeschenagentur AG (sda) ist eine Aktiengesellschaft im Besitz von verschiedenen Schweizer Medienunternehmen. Kerntätigkeit der sda ist der Basisdienst³⁷, der in allen drei Amtssprachen allen Interessierten zu vergleichbaren Bedingungen angeboten wird. Da die Tarife auflagen- und reichweiteabhängig sind, bezahlen grössere Medien einen höheren Preis als kleinere. Die sda erhält derzeit keine finanzielle Unterstützung durch den Bund.³⁸ Gestützt auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften³⁹ wird heute einzig die rätoromanische Nachrichtenagentur Agentura da Novitads Rumantscha (ANR) subventioniert. Die zwischen dem Bund und der ANR abgeschlossene Leistungsvereinbarung 2012 - 2015 sieht einen jährlichen Beitrag von 736 000 Franken vor.

Die sda ist die letzte im Markt verbliebene Schweizer Nachrichtenagentur, nachdem sie im Januar 2010 ein Kooperations- und Lizenzabkommen mit den damaligen Eigentümern der AP Schweiz abgeschlossen hatte und die Tätigkeit der AP Schweiz in der Folge eingestellt wurde.⁴⁰ Sie ist sprachregional verankert und liefert demokratierelevante Informationen in allen Landessprachen. Neben der Zentrale in Bern verfügt sie über mehrere Aussenstellen.⁴¹ In Zürich, Lausanne, Genf und Lugano werden auch Korrespondentinnen und Korrespondenten aus anderen Landesteilen beschäftigt. Durch die Präsenz in allen drei Sprachregionen sowie die intensive Zusammenarbeit zwischen den drei Sprachredaktionen ermöglicht und sichert die sda den regelmässigen Informationsaustausch zwischen den Landesteilen. Durch diese Leistungen schafft sie einen Ausgleich zwischen den unterschiedlich grossen Märkten und erbringt einen bedeutenden Beitrag zum nationalen Zusammenhalt.⁴² Medien sind zur Informationsbeschaffung auf die Agentur angewiesen. Aufgrund ihres Preismodells, das zu einem

³⁶ Berechnungsgrundlage: In der Auflagenstatistik der WEMF werden digitale Ausgaben von Zeitungen als «Replica» bezeichnet. Ausgewiesen wird dort eine verkaufte Auflage von rund 35'000 (Stand: 1. Juli 2012 – 30. Juni 2013). Die Preise für ein Jahres-Abo schwanken zwischen knapp 300 und rund 500 Franken.

³⁷ Der Basisdienst der sda umfasst grundlegende Meldungen zu folgenden Themen: Nationales, Internationales, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Vermischtes, Regionales von überregionaler Bedeutung.

³⁸ Die sda ist einzig an einer Leistungsvereinbarung beteiligt, die das Bundesamt für Kultur (BAK) mit dem Schweizer Feuilleton-Dienst (sfd) gestützt auf das Sprachengesetz (Art. 18 Bst. a) abgeschlossen hat. Der sfd verfasst Berichte und Serien zu kulturellen Themen, die über die Infrastruktur der sda zu den Medien gelangen und erhält dafür jährlich maximal 215 000 Franken vom Bund. Der Bund bezieht zur Deckung eines Teils seines Nachrichtenbedarfs von der sda Informationsleistungen. Dafür bezahlt die Bundeskanzlei für die Jahre 2014-2016 jährlich rund 3 Millionen Franken.

³⁹ Sprachengesetz (SpG); SR 441.1, Art. 21ff.

⁴⁰ Die WEKO hat in einer Untersuchung festgestellt, dass die sda durch Gewährung von Exklusivitätsrabatten ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht und ihre frühere Konkurrentin AP Schweiz in unzulässiger Weise im Wettbewerb behindert hatte. Dafür hat die WEKO der sda eine Busse von knapp 2 Millionen Franken auferlegt. In einer einvernehmlichen Regelung haben die WEKO und die sda zudem gewisse Leitplanken für das zukünftige wettbewerbskonforme Verhalten der sda vereinbart.

⁴¹ Aus Effizienzgründen unterhält die sda eine Niederlassung in Australien, die den Service in den Nachtstunden gewährleistet.

⁴² vgl. Erläuterungen zur Sprachenverordnung, S. 13, <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/?lang=de>

grossen Teil auf den Abonnementszahlen aufbaut, leidet die sda trotz aktuell solider Finanzlage unter dem Rückgang der Auflagenzahlen.

Mit einer Bilanzsumme von 29,7 Millionen Franken per 31. Dezember 2013 erzielte die sda-Gruppe im Geschäftsjahr 2013 einen Konzernumsatz von 37,4 Millionen Franken. Davon entfällt auf die sda ein Umsatzanteil von 26,2 Millionen Franken, mit welchem ein ordentlicher Unternehmenserfolg von 965 951 Franken erzielt worden ist. Mit ihren französisch- und italienischsprachigen Produkten im Basisdienst hat die sda über die letzten zehn Jahre einen durchschnittlichen Jahresverlust von rund 2,6 Millionen Franken erwirtschaftet. In den letzten 5 Jahren pendelten sie sich zwischen 2,33 und 2,77⁴³ Millionen Franken ein. Die sda hat die Verluste mit den Deutschschweizer Erträgen querfinanziert. Dank strukturellen Massnahmen und Kostensenkungsprogrammen mussten in den letzten zehn Jahren die Preise nicht angehoben werden. Mittelfristig muss davon ausgegangen werden, dass die – auflagenabhängigen – Einnahmen der sda in den nächsten Jahren weiter zurückgehen. Es ist fraglich, ob die im Verwaltungsrat vertretenen Medienunternehmen dann noch bereit sind, Defizite in den Sprachregionen querzufinanzieren.⁴⁴ Der Bundesrat erachtet es deshalb als prüfenswert, die sda für ihren Beitrag zum Sprachaustausch zu unterstützen.

Das Sprachengesetz (SpG) gibt dem Bund die Möglichkeit, Finanzhilfen an Nachrichtenagenturen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die über die Sprachregionen des Landes berichten, zu gewähren. Mit Art. 18 Bst. a SpG, welcher durch Art. 13 der Sprachenverordnung ergänzt wird, besteht eine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Finanzierung der sda. In Analogie zur aktuellen Förderung der ANR könnte mit der sda eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. Das Parlament müsste allerdings den entsprechenden Kredit bewilligen. Idealerweise sollte sich eine solche Unterstützung auf den Basisdienst beschränken.

Fördermöglichkeit: Es besteht die Möglichkeit, den Basisdienst der sda⁴⁵ in französischer und italienischer Sprache zu unterstützen. Die finanzielle Unterstützung wäre, verbunden mit einem Leistungsauflauf, auf fünf bis sieben Jahre zu befristen.

4.3 Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften («indirekte Presseförderung»)

Gegenwärtig erhalten 1222 Publikationen⁴⁶, welche in der Tageszustellung der Schweizerischen Post verteilt werden, Ermässigungen auf den Zustellpreisen: 140 Tages- und Wochenzeitungen der Lokal- und Regionalpresse sowie 1082 Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse). Zur Gewährung dieser Ermässigung leistet der Bund einen jährlichen Beitrag an die Post. Dieser Betrag wurde durch das Parlament im Rahmen der Revision des Postgesetzes per 1. Januar 2013 von 30 auf 50 Millionen Franken erhöht. Gestützt auf Art. 16 Abs. 7 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010⁴⁷ stellt der Bund jährlich 30 Millionen Franken für Titel der Regional- und Lokalpresse und 20 Millionen Franken für Titel der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse

⁴³ Bereits nach Umlage der direkt zurechenbaren Kosten wurde mit den französisch- und italienischsprachigen Produkten in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt ein Verlust von 1,638 Mio. Franken erzielt. Zusätzlich wurden noch die Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkosten (VVGK) nach Lage der Umsätze umgelegt.

⁴⁴ Bedeutende Aktionäre wie z.B. Tamedia oder die SRG sind über die Sprachgrenzen hinweg tätig (vgl. Kapitel 2.2.1 und 2.2.2)

⁴⁵ Momentan ist kein Markteintritt einer anderen Nachrichtenagentur zu erwarten; sollte dies jedoch der Fall sein, wäre eine Anpassung der Unterstützung zu prüfen.

⁴⁶ Liste publiziert auf www.bakom.admin.ch (Die Angaben werden voraussichtlich im Dezember 2014 aktualisiert).

⁴⁷ PG (SR 783.0)

zur Verfügung. Ebenso hat das Parlament entgegen dem Vorschlag des Bundesrates die zeitlich unbeschränkte Weiterführung der Zustellermässigung und die Ausweitung des Geltungsbereichs auf Publikationen von Stiftungen beschlossen. Gegenstand der parlamentarischen Debatte war auch die Frage, ob nebst der Zustellermässigung für Titel, die der Post zur Tageszustellung übergeben werden, auch Titel, welche in der Frühzustellung verteilt werden, von der Ermässigung profitieren sollen. Dieser Punkt wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass die Frühzustellung nicht flächendeckend angeboten wird.⁴⁸ Damit hat das Parlament das Modell der indirekten Presseförderung im Dezember 2010 bestätigt und diese insgesamt gestärkt.

Wie die Analyse im vorliegenden Bericht zeigt, ist die gedruckte Presse am stärksten vom Strukturwandel betroffen. Die Kauf- und Abonnementszeitungen verlieren Marktanteile auf dem Publikums- und Werbemarkt, vor allem kleinere Lokal- und Regionalzeitungen geraten dabei vermehrt in Bedrängnis (vgl. Kapitel 2.5). Wird die indirekte Presseförderung ohne Förderalternative gestrichen, gerät die Presse noch stärker unter Druck.

Vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrat die dem Parlament im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaketes 2014 (KAP 2014) beantragte Streichung der Zustellermässigung zur Diskussion. Zwar ist die Wirkung der indirekten Presseförderung umstritten (vgl. u.a. Postulatsbericht Fehr sowie die Beurteilung der EMEK). Deren Streichung soll jedoch nicht ohne Alternative erfolgen, wie der Bundesrat schon in der Botschaft zum KAP 2014 signalisiert hat. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem vorliegenden Bericht, welche den gestiegenen Druck auf die Presse deutlich machen, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass aktuell die medienpolitischen Interessen die vorläufige Beibehaltung der Zustellermässigung rechtfertigen. Somit erachtet er es als angezeigt, diese sowohl für die Regional- und Lokalpresse als auch für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse vorerst weiterzuführen.

Haltung des Bundesrates: Die Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften sollte vorerst beibehalten werden, um den Druck auf die Presse nicht zu verstärken.

4.4 Innovationsförderung durch die Kommission für Technologie und Innovation

Die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) fördert die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie das Unternehmertum.⁴⁹ Sie unterstützt marktorientierte Forschungs- und Entwicklungsprojekte, die Gründung und den Aufbau von Start-up-Unternehmen sowie den Wissens- und Technologietransfer. Die Fördermittel stehen auch der Medienbranche offen. Die Förderagentur für Innovation der KTI hat denn in der Vergangenheit auch bereits entsprechende Projekte mitfinanziert, das Angebot wird aber noch wenig genutzt.

KTI-Projekte können bei der Erarbeitung von neuen Geschäftsmodellen, Produktionsformen und Vermarktungsstrategien verstärkend wirken. Erste Rückmeldungen von Unternehmen aus der Medienbranche, die mit Unterstützung der KTI-Projekte realisiert haben, sind positiv. Da die Ausarbeitung von Gesuchen mit einem gewissen administrativen Aufwand verbunden ist, dürften in einem ersten Schritt vor allem grössere Unternehmen von einer KTI-Förderung profitieren. Ihre Erfahrungen können später mit den kleineren Unternehmen geteilt werden. Technische Innovation hat jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der Inhalte. Voraussetzung für eine Unterstützung von Projekten durch

⁴⁸ Eine Ausweitung der Presseförderung auf die Frühzustellung bedingt eine gesetzliche Verpflichtung der Post und allenfalls von alternativen Postdiensteanbieterinnen, eine flächendeckende Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften zu gewährleisten. Dies hätte eine Preiserhöhung der heute günstigen Frühzustellung zur Folge. Zugleich würde die Ermässigung pro Exemplar ohne gleichzeitige Erhöhung der Subventionsbeiträge aufgrund der grösseren Mengen massiv sinken. Eine solche Ausweitung geschähe auf Kosten von Tages- und Wochenzeitungen in bevölkerungsarmen Regionen, welche besonders vom Strukturwandel betroffen sind.

⁴⁹ Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1) vom 14. Dezember 2012.

die KTI ist denn auch eine voraussichtliche spätere Umsetzung im Markt. Publizistische Kriterien hingegen spielen keine Rolle.

Der Bundesrat erkennt vor allem für grössere Medienunternehmen ein Potential für diese Unterstützungs möglichkeit. Kleineren, regional ausgerichteten Medienunternehmen dürften die Ressourcen für solche Projekte fehlen. Dennoch empfiehlt er der Medienbranche, die Angebote der KTI vermehrt in Anspruch zu nehmen. Bei einem Anstieg der Gesuche aus der Medienbranche kann sich der Bundesrat für Expertinnen und Experten aus dem Medienbereich einsetzen.

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat empfiehlt der Branche, die Möglichkeit einer Unterstützung von Projekten durch die KTI verstärkt zu nutzen.

4.5 Unter stützung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden

Das BAKOM unterstützt seit Jahren Aus- und Weiterbildungs institutionen für Medienschaffende gestützt auf Art. 76 des Radio- und Fernsehgesetzes nach gewissen Kriterien⁵⁰. Dafür wurde in den letzten Jahren jährlich zirka 1 Million Franken ausgegeben.

Im Radio- und Fernsehbereich werden Aus- und Weiterbildungs institutionen wie beispielsweise die Schweizer Journalistenschule MAZ in Luzern oder das Centre de Formation au Journalisme et aux Médias (CFJM) in Lausanne regelmässig finanziell unterstützt. Im vergangenen Jahr erhielten diese Institutionen Beiträge in der Höhe von 420 000 beziehungsweise 127 500 Franken.⁵¹

Von Mitte 2013 bis Mitte 2014 lief ausserdem ein kleineres Pilotprojekt «Radioausbildung» für junge Praktikantinnen und Praktikanten konzessionierter UKW-Radios. Die zehn Teilnehmenden haben während eines Jahres 35 Kurstage besucht. Das BAKOM hat die entsprechenden Kosten von rund 129 000 Franken übernommen.

Um journalistische Qualität zu gewährleisten, kann die Unter stützung der Aus- und Weiterbildung Programmschaffender ausgebaut werden. Dies insbesondere, weil die Anforderungen an journalistisches Schaffen aufgrund der konvergenten Bearbeitung von Themen gestiegen sind. Mittels einer zusätzlichen Million Franken könnte in diesem Bereich bereits eine wirksame Unter stützung erfolgen. Eine Erhöhung von bisher einer Million Franken auf zwei Millionen Franken pro Jahr könnte über eine Erhöhung des BAKOM-Gesamtaufwandes⁵² realisiert werden. Die redaktionelle Unabhängigkeit wird durch diese Massnahme nicht tangiert.

Die Unter stützung ermöglicht es den Ausbildungs institutionen, qualitativ hochstehende Angebote im Bereich des Informationsjournalismus zu erschwinglichen Preisen anzubieten. Es ist unbestritten, dass eine fundierte Aus- und regelmässige Weiterbildung der Medienschaffenden zur Erhöhung beziehungsweise Erhaltung der Qualität im Journalismus beiträgt.

⁵⁰ Gemäss revidiertem RTVG sollen die gebührenfinanzierten Radio- und Fernsehveranstalter für die Ausbildung ihrer Angestellten einmalig einen Viertel der Überschüsse der Gebührenanteile erhalten. Es handelt sich um rund 10 Millionen Franken. Die konkrete Umsetzung (RTVV-Anpassung) dieser Bestimmung ist noch nicht erfolgt. Es ist möglich, dass diese Anpassung dazu führt, dass das BAKOM-Budget nicht im genannten Umfang erhöht werden muss. Gegen das revidierte RTVG wurde das Referendum ergriffen.

⁵¹ 2013 wurden unterstützt: klipp&klang, FOCAL, Pilotprojekt Radioausbildung, Verein Öffentlichkeitsgesetz, Radios Régionales Romandes (RRR), Corso di Giornalismo della Svizzera italiana, Schweizer Presserat, Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM), Projekt «Kofferradio Session».

⁵² Über die Anpassung des Kredites A6210.0113 «Beitrag Ausbildung Programmschaffender»

Fördermöglichkeit: Medienschaffende mit solider journalistischer Grundausbildung und breitem Allgemeinwissen sind essentiell für qualitativ hochwertige Inhalte. Bestehende Aus- und Weiterbildungsbeiträge könnten erhöht werden.

4.6 Förderung von Medienkompetenz

Der kompetente Umgang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und damit den neuen Medien gehört heute mit Lesen, Schreiben, Rechnen und Sprachen zu den Schlüsselkompetenzen für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft und die Arbeitswelt. Der Bundesrat hat daher in seiner Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz⁵³ auch das Bildungsziel «IKT-Kompetenzen aller fördern» formuliert.

4.6.1 Nationales Programm Jugend und Medien (2011 - 2015)

Mit Beschluss vom 11. Juni 2010 hat der Bundesrat zur Förderung der Medienkompetenz das nationale Programm Jugend und Medien lanciert.⁵⁴ Für die Umsetzung des Programms unter der Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherungen stehen für die Jahre 2011 - 2015 drei Millionen Franken zur Verfügung. Das Programm verfolgt die Vision, dass alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen digitale Medien kompetent nutzen und dass Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen eine aktive Begleitrolle wahrnehmen.

4.6.2 Förderung von Medienkompetenz in der Schule

Medienkompetenz ist ein Thema, das vermehrt im obligatorischen Schulunterricht behandelt wird und zu dem verschiedene Lehrmittel geschaffen wurden. Die Ausgestaltung des Schulwesens ist jedoch primär Sache der Kantone. Der Bund kann nur regelnd eingreifen, wenn eine Harmonisierung bestimmter Teilbereiche auf dem Koordinationsweg nicht zustande kommt.⁵⁵ In der Romandie wurde mit dem neuen Lehrplan (plan d'études romand) zwar geklärt, in welcher Form Medienkompetenzen durch die Schule vermittelt werden sollen, die Vorgaben sind jedoch noch nicht vollständig umgesetzt. In der Deutschschweiz enthält der Vorschlag der Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) zum Lehrplan 21 Mediennutzungskompetenzen. Der Lehrplan 21 wurde von der D-EDK freigegeben. Über die Einführung in den Kantonen entscheiden diese gemäss den eigenen Rechtsgrundlagen.

Haltung des Bundesrates: Damit die Medien ihre Informations-, Integrations-, und Meinungsbildungsfunktion in der Demokratie wahrnehmen können, müssen sie auch von den Bürgerinnen und Bürgern kompetent genutzt werden können. Der Bundesrat hat mit dem Programm Jugend und Medien den Fokus auf die Förderung der Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen und deren Betreuungspersonen gesetzt. Die Umsetzung des Programms wird zurzeit durch das EDI/BSV evaluiert, mit dem Ziel, Ende 2015 dem Bundesrat Vorschläge für eine eventuelle Weiterführung des Programms oder für andere Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz zu unterbreiten.

4.7 Abschliessende Bemerkungen zu den kurzfristigen Massnahmen

Mit den in Kapitel 4 aufgezeigten Massnahmen könnten die Folgen des Strukturwandels kurzfristig abgedeckt werden. Mittel- bis langfristig ist jedoch die Branche gefordert, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln, weshalb der Bundesrat gegenüber der Einführung neuer Fördermassnahmen zurückhaltend ist (vgl. Kapitel 3). Erachtet es das Parlament als sinnvoll, den Strukturwandel bereits jetzt zu unterstützen, schlägt der Bundesrat vor, die kurzfristigen Fördermassnahmen – so weit als möglich – zeitlich zu befristen. Damit können innovationshemmende Fehlanreize reduziert werden. Eine allfällige

⁵³ Vgl. www.infosociety.ch

⁵⁴ Vgl. http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03045/index.html?lang=de

⁵⁵ Vgl. Art. 62 Bundesverfassung, insb. Abs. 4 und 5

Erhöhung der finanziellen Unterstützung im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden sowie eine Unterstützung des Basisdienstes der sda wären deshalb auf fünf bis sieben Jahre zu befristen. Vor Ablauf der Befristung hätte eine Evaluation dieser Massnahmen stattzufinden, um eine Diskussionsgrundlage für eine allfällige Fortführung – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der anstehenden Debatte zum Service public im Medienbereich – zu erhalten.

Eine Umsetzung der Fördermöglichkeiten in der oben angeführten Form würde zu Mehrausgaben von jährlich ungefähr 3,6 Millionen Franken führen: 2,6 Millionen Franken für die Unterstützung des Basisdienstes der sda und 1 Million Franken für die zusätzliche Unterstützung der Aus- und Weiterbildung. Außerdem hätte die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Online-Zeitungen zur Folge, dass dem Bund Steuereinnahmen in der Höhe von ungefähr 1 Million Franken entgehen.⁵⁶ Diese Mindereinnahmen könnten aber aufgrund der Entwicklung im digitalen Bereich noch bedeutend ansteigen.

5 Mittel- bis langfristige Perspektiven

Kurzfristig können weder für die Online-Medien noch für die gedruckte Presse direkte Fördermassnahmen eingeführt werden, da für beide Bereiche die notwendigen rechtlichen Bestimmungen in einem Bundesgesetz fehlen. Für die gedruckte Presse ist darüber hinaus eine Grundlage in der Bundesverfassung erforderlich. Entsprechend können Massnahmen in diesen Bereichen grundsätzlich nur mittel- bis langfristig eingeführt werden.

5.1 Förderung von Online-Medien durch ein Gesetz über elektronische Medien

Die aktuelle Mediengesetzgebung sieht keine Förderung von Online-Medien vor. Davon ausgenommen ist einzig das übrige publizistische Angebot der SRG SSR, welches gestützt auf das RTVG aus den Empfangsgebühren finanziert wird. Im Gegensatz zur Schweiz haben verschiedene ausländische Staaten damit begonnen, Online-Medien zu fördern. In Dänemark und Kanada wird beispielsweise die Umstellung von der gedruckten Presse auf Online gefördert. Resultate über die Wirksamkeit der Massnahmen im Ausland sind, nicht zuletzt wegen ihrer kurzen Dauer, noch nicht bekannt.

In der Schweiz hat die Medienbranche mit Online-Medienangeboten wie beispielsweise «www.zentralplus.ch» oder «www.sept.info» positiv auf die Digitalisierung reagiert. Zudem sind alle Radio- und Fernsehveranstalter sowie die Verlagshäuser zusätzlich zu ihrem ursprünglichen Angebot mit einem Online-Auftritt im Internet präsent. In den kommenden Jahren ist mit einer weiteren Zunahme der Nutzung von Online-Medienangeboten zu rechnen. Unter diesen Umständen erscheint eine Beschränkung der Möglichkeit zur Medienförderung im Bereich der elektronischen Medien auf Radio und Fernsehen längerfristig als überholt. Der Bundesrat wird sich folglich vertieft mit den Fördermöglichkeiten für Online-Medien auseinandersetzen.

Online-Medien können grundsätzlich gestützt auf Art. 93 BV gefördert werden. Anders als bei der Presse ermöglicht diese Bestimmung eine Förderung von Radio, Fernsehen und anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen. Es wäre Sache des Gesetzgebers, die förderungswürdigen Medienkategorien zu umreissen. Wegen des starken Wandels der Medienlandschaft und der Konvergenz verschiedener, früher klar getrennter Medientypen ist es eine schwierige Aufgabe, tragfähige gesetzliche Abgrenzungen zu finden.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass vor der Diskussion über eine Förderung von Online-Medien die vom Parlament angestossene Debatte über die Definition des Service public im Medienbereich geführt werden sollte (vgl. Postulat der KVF-S vom 28. April 2014 [14.3298 «Bericht zu den Ser-

⁵⁶ Derzeit beträgt die Summe der wesentlichen Medienförderbeträge 1 334,8 Millionen Franken (vgl. Ziff. 3.4, Tabelle 10)

vice-public-Leistungen der SRG»]). Diese wird diskutieren, wie die Service public-Leistungen im Mediengattungsbereich in Zukunft erbracht werden sollen. Anschliessend wird sich der Bundesrat mit der Förderung von Online-Medien auseinandersetzen.⁵⁷

Haltung des Bundesrates: Der Bundesrat zieht eine generelle Förderung von Online-Medien gegenwärtig nicht in Betracht. Er wird sich allerdings nach der Debatte über die Definition des Service public im Mediengattungsbereich vertieft damit auseinandersetzen.

5.2 Mediengesetz: Gattungsunabhängige Förderung

Die bestehenden Förderinstrumente tragen der fortschreitenden Konvergenz nicht Rechnung. Eine mediengattungsunabhängige Förderung könnte präziser auf die Bereitstellung von staatspolitisch erwünschten und durch den Markt nicht ausreichend bereit gestellten Informationen ausgerichtet und wettbewerbsneutraler ausgestaltet werden. Allerdings sind bereits vier Anläufe zur Schaffung der notwendigen Verfassungsgrundlage gescheitert. Das Anliegen wurde vor allem mit dem Hinweis auf die Presse- bzw. Medienfreiheit und die Gefahr staatlicher Einflussnahme abgelehnt.

Der vorangehenden Argumentation in Bezug auf ein mögliches Gesetz über elektronischen Medien folgend, erachtet es der Bundesrat im Moment nicht als sinnvoll, eine spezifische Verfassungsgrundlage für ein gattungsunabhängiges Mediengesetz zu schaffen.

Haltung des Bundesrats: Der Bundesrat erachtet es erst nach der Diskussion zum Service public im Mediengattungsbereich als sinnvoll, über neue rechtliche Grundlagen für eine gattungsunabhängige Medienförderung zu diskutieren. Nach dieser Diskussion über den Service public im Mediengattungsbereich kann der Zustand der Schweizer Medienlandschaft in fünf bis sieben Jahren von neuem evaluiert werden.

6 Bericht der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) vom 5. September 2014

6.1 Position der EMEK

Die EMEK ist eine vom Bundesrat eingesetzte, unabhängige Expertenkommission und berät seit 2013 die Behörden im Mediengattungsbereich. Sie hat sich eigenständig mit der Thematik des vorliegenden Berichts auseinandergesetzt und kommt in ihrem Bericht vom 5. September 2014⁵⁸ zu folgenden Schlüssen:

Sie stellt in ihrem Bericht fest, dass sich das Schweizerische Mediensystem in einer, vor allem durch die Digitalisierung getriebenen, Transformation befindet. Diese wirkt sich auf Strukturen, Akteure, Prozesse, Journalismus und Mediennutzung aus. Ebenso stellt die EMEK eine zunehmende Medienkonzentration in den meisten Regionen fest. Weiter kommt sie zum Schluss, dass Medienunternehmen ökonomisch und publizistisch unter Druck sind. Vor allem Tageszeitungen sind vom Strukturwandel betroffen und leiden unter Gratisangeboten und neuen Anbietern im Internet. Es fehlt ihnen an tragfähigen Geschäftsmodellen für publizistische Angebote im Internet. Die finanziellen Einschränkungen und die neuen Anforderungen durch die Digitalisierung in den Redaktionen haben die journalistische Arbeit grundlegend verändert. Die Medienschaffenden stehen unter steigendem Druck. Darunter leidet die Qualität der unabhängigen und politikrelevanten Berichterstattung. Journalismus mit Tiefgang, Hintergrund und Orientierungskraft ist immer schwieriger zu leisten. Die EMEK hält ebenfalls einen grundlegenden Wandel auf der Seite der Mediennutzung fest. Medien können orts- und zeitunabhängig

⁵⁷ Damit wird auch dem Anliegen von Ständerat Luc Recordon (Postulat 12.3579 «Entwicklung der Online-Zeitungen») Rechnung getragen, welcher mit seinem Postulat vom 14. Juni 2012 eine Überprüfung der Unterstützungsmöglichkeiten von Online-Zeitungen verlangt.

⁵⁸ http://www.emek.admin.ch/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/EMEK_Standortbestimmung_Medienförderung_5_9_01.pdf&t=1416307790&hash=371511189279d8d21f80698ff44162b6c86db7e8

konsumiert werden. Die Bindung an «klassische Massenmedien» nimmt ab. Die Transformation betrifft zunehmend auch Radio und Fernsehen. Dies gilt sowohl für die Strukturen, Anbieter, Produkt und Nutzung.

Die EMEK spricht sich aufgrund ihrer Analyse für politisches Handeln aus, erachtet staatliche Medienförderung jedoch grundsätzlich als subsidiär. Sie soll bei Defiziten der privaten Finanzierung zum Tragen kommen. Ebenfalls unterstreicht die EMEK die Notwendigkeit einer Medienförderung, welche die Wirtschafts- und insbesondere die Medienfreiheit respektiert und sich nicht der Gefahr einer staatlichen Einflussnahme aussetzt. Eine auf den Erhalt bestehender Strukturen ausgerichtete Medienförderung, die auf einzelne Mediengattungen beschränkt ist, stuft die EMEK als nicht mehr zeitgemäß ein. Sie äussert sich zu bestehenden Fördermassnahmen und erachtet die Zustellvergünstigung für die Regional- und Lokalpresse als nicht mehr zeitgemäß und kaum mehr wirkungsvoll. Diese unterstützt traditionelle Strukturen und Prozesse publizistischer Medien, habe aber keinen direkten Bezug zu den Inhalten. Sie empfiehlt deshalb, die Zustellverbilligung nach einer Übergangsphase zugunsten anderer Förderinstrumente abzubauen. Obwohl sie die Bedeutung der Mitgliedschafts- und Stiftungspresso anerkennt, regt sie auch hier dazu an, diese mittelfristig durch Online-Publikationen zu ersetzen. Eine Angleichung der Mehrwertsteuersätze für E-Papers befürwortet die EMEK.

Für neue Fördermassnahmen schlägt die EMEK einen Prozess in zwei Geschwindigkeiten vor. Kurz- und mittelfristige Fördermassnahmen können ohne Gesetzesanpassungen umgesetzt werden. Daneben präsentiert die EMEK langfristige Massnahmen, die neue gesetzliche Grundlagen benötigen. Diese Massnahmen setzen die Institutionalisierung einer Stiftung voraus.

6.1.1 Kurz- und mittelfristige Fördermassnahmen

Unterstützung der Basisleistung einer Nachrichtenagentur:

Das Basisangebot der sda soll finanziell unterstützt werden. Die EMEK will, dass mittels flankierender Massnahmen sichergestellt wird, dass die Redaktionen mit den frei werdenden Mitteln eigenständige journalistische Produkte bereitstellen. Im Falle einer dauerhaften Finanzierung soll die Gouvernance der sda überprüft werden.

Förderung der journalistischen Aus- und Weiterbildung:

Die EMEK unterstreicht die Bedeutung der Weiterbildung. Sie unterstützt insbesondere die Idee einer betriebsübergreifenden Aus- und Weiterbildung.

Förderung von Innovationsprojekten über ein Programm der KTI:

Vorgeschlagen wird die Lancierung eines Sonderprogramms der KTI, welches spezifische Anforderungen an Medienprojekte stellt. Neben dem erwarteten Markterfolg sollen die Medien auch an publizistischen Kriterien gemessen werden.

6.1.2 Langfristig angedachte Förderideen

Zur Umsetzung der nachfolgenden Massnahmen stellt sich die EMEK die Institutionalisierung einer staatsfernen, unabhängigen Stiftung vor, die für die Verteilung von Fördergeldern zuständig ist. Die Vergabegremien würden mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Branche, Gesellschaft, Politik und Wissenschaft besetzt werden. Für die Finanzierung der Stiftung könnte sich die EMEK Beiträge aus den Empfangsgebühren oder aus allgemeinen Bundesmitteln vorstellen.

Förderung von publizistischen Startup-Unternehmen:

Publizistische Startup-Unternehmen, die nachhaltig zu einer Diversifikation im Schweizer Medienmarkt und zur Angebotsvielfalt beitragen können, sollen zeitlich begrenzt gefördert werden.

Förderung herausragender redaktioneller oder journalistischer Leistungen:

Für den Medienplatz Schweiz soll ein sogenanntes Trend Scouting betrieben werden. Im Fokus steht die Förderung herausragender publizistischer Ideen. Damit sollen Projekte gefördert werden, die auf der digitalen Plattform aufbauen, multimedial ausgerichtet sind und den Dialog mit Nutzenden pflegen. Auch unabhängige Recherchefonds werden angedacht.

Förderung der angewandten Medienforschung:

Damit die Entwicklung der Medienbranche fundiert aufgezeichnet werden kann, soll ein kontinuierliches Monitoring der Medienbranche unterstützt werden. Zusätzlich soll eine interessenunabhängige angewandte Media- und Publikumsforschung gefördert werden. Für die Umsetzung denkt die EMEK an Öffentlich-Private-Partnerschafts-Modelle unter Einbezug bereits etablierter Akteure mit wissenschaftlichen Einrichtungen.

6.2 Position des Bundesrates zu den Vorschlägen der EMEK

In Bezug auf die meisten kurz- und mittelfristige Massnahmen teilt der Bundesrat die Einschätzungen der EMEK. So kann er sich vorstellen, den sda-Basisdienst in Französisch und Italienisch über einen beschränkten Zeitraum hinweg zu unterstützen (vgl. Kapitel 4.2). Auch die Förderung von Aus- und Weiterbildung (vgl. Kapitel 4.5) ist aus der Sicht des Bundesrates möglich. Er erachtet es jedoch als notwendig, solche Massnahmen zeitlich zu beschränken und deren Wirkung regelmässig zu evaluieren. Eine Ausrichtung der KTI auf publizistische Kriterien erscheint hingegen weniger angebracht, da die KTI die Förderwürdigkeit von Projekten anhand des erwarteten Markterfolgs beurteilt. Der Bundesrat empfiehlt jedoch der Branche, die KTI-Angebote vermehrt zu nutzen und ist zuversichtlich, dass in der Folge auch in der KTI vermehrt medienspezifisches Wissen aufgebaut wird (vgl. Kapitel 4.4).

Anders als die EMEK kommt der Bundesrat hingegen zum Schluss, dass die Abschaffung der indirekten Presseförderung via verbilligter Postzustellung zum heutigen Zeitpunkt nicht angebracht wäre. Die Wirksamkeit dieser Unterstützung im Hinblick auf die publizistische Vielfalt dürfte zwar begrenzt sein. Von einer Abschaffung wären aber mit den Lokal- und Regionalzeitungen vor allem jene Medienerzeugnisse betroffen, welche bereits heute am stärksten unter dem Strukturwandel leiden. Es sei hier auch daran erinnert, dass die aktuelle Regelung im totalrevidierten Postgesetz erst vor rund zwei Jahren in Kraft getreten ist.

Hinsichtlich der von der EMEK langfristig angedachten, stärker auf Inhalte ausgerichtete Medienförderung (s. Kap. 6.1.2 oben) stellen sich zahlreiche Fragen. Wie die EMEK selbst feststellt ist hier die Sicherung der Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme eine besondere Herausforderung. Der Bundesrat würde es ebenfalls als heikel erachten, wenn staatliche Stellen gestützt auf die Bewertung konkreter journalistischer Leistungen Unterstützungsbeiträge sprächen.

Aber auch mit einer – wie von der EMEK skizzierten – unabhängigen und staatsfernen Stiftung zur Verteilung von solchen Fördermitteln würden sich Fragen auf mehreren Ebenen stellen: Zunächst hat das Bundesamt für Justiz vor einiger Zeit in einem Rechtsgutachten das Bestehen einer Verfassungsgrundlage für die Finanzierung einer Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse verneint.⁵⁹ Darüber hinaus würden sich grundlegende Fragen hinsichtlich Inhalt, Auftrag, Organisation, Finanzierung und Gouvernanz einer solchen Institution stellen.

7 Fazit des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt die Ergebnisse der Grundlagenarbeiten zur Beantwortung der Motion 12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien» der SPK-N zur Kenntnis und zieht daraus folgende Schlüsse:

Der Strukturwandel in der Medienbranche, wie er bereits im Bundesratsbericht «Pressevielfalt sichern» vom 29. Juni 2011 aufgezeigt wurde, setzt sich fort. Dessen weitere Entwicklungen sind derzeit nicht absehbar und der Ausgang des Prozesses ist offen. Publikum und Werbewirtschaft wenden sich vermehrt Online-Angeboten zu. Die traditionellen Medien verlieren weiterhin Werbemarktanteile, insbesondere Kauf- und Abonnementszeitungen, die mit ihrer politischen Berichterstattung einen we-

⁵⁹ Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 20. Juli 2004, publiziert in: Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) 69.47.

sentlichen Beitrag an die politische Meinungsbildung leisten. Radio und Fernsehen können ihre Position zu einem grossen Teil dank der Gebührenfinanzierung halten. Neue, unabhängige Online-Angebote konnten sich bis heute nur vereinzelt im Markt etablieren. Insgesamt befindet sich die Schweizer Medienlandschaft wie auch jene anderer Länder in einer Periode des Umbruchs, die durch die Digitalisierung von Verbreitungskanälen und Angeboten ausgelöst wurde. Dabei kommen traditionelle Medien wie die gedruckte Presse am meisten unter Druck.

Grundsätzlich ist der Bundesrat der Auffassung, dass in erster Linie auf die Eigenverantwortung und Selbstregulierungsfähigkeit der Medien abzustellen ist. Eine zeitgemäss Föderkonzeption könnte aber helfen, für die am stärksten vom Umbruch Betroffenen die Konsequenzen des Strukturwandels zu mildern und gleichzeitig den Aufbau neuer, innovativer Angebote unterstützen. Dabei drängt sich zumindest im Bereich der elektronisch verbreiteten Medieninhalte eine gesamtheitliche Betrachtung auf, die neben den etablierten, bereits heute geförderten Radio- und Fernsehangeboten auch Online-Medien einbezieht.

Diese Umwälzungen in der Medienbranche sollten bei der Konzeption künftiger Fördermodelle nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Die voreilige Einführung neuer und weitgehend ungeprüfter Förderansätze könnte zu Fehlanreizen führen, weshalb der Bundesrat derzeit gegenüber neuen Fördermaßnahmen zurückhaltend ist. Für den Fall, dass das Parlament eine unterstützende Begleitung des Strukturwandels im jetzigen Zeitpunkt als sinnvoll erachtet, empfehlen sich Massnahmen in zwei Phasen:

- In einer ersten Phase können die Konsequenzen des Strukturwandels gemildert werden. Dazu wären vor allem kurzfristige Massnahmen vorstellbar, die keine langwierigen Gesetzesanpassungen voraussetzen. Dies sind eine zeitlich beschränkte Unterstützung des sda-Basisdienstes, die Angleichung der Mehrwertsteuersätze für Print- und Onlineprodukte sowie ein verstärktes Engagement in der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden. Gleichzeitig legt der Bundesrat der Branche nahe, die Angebote der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) vermehrt zu nutzen. Zudem sollte die Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften vorbehältlich der Umsetzung des KAP 2014 durch das Parlament vorerst beibehalten werden.
- Mittel- und langfristig erachtet es der Bundesrat als sinnvoll, die Debatte über die Definition des Service public im Medienbereich⁶⁰ zu führen. Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen im Medienbereich kann die Förderung von Online-Medien geprüft werden. Eine gattungsunabhängige Medienförderung würde eine neue Verfassungsnorm voraussetzen, welche bisher trotz wiederholter Anläufe nicht zustande gekommen ist.

⁶⁰ Am 19. Juni 2014 überwies der Ständerat dem Bundesrat das Postulat der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (14.3298 «Bericht zu den Service-public-Leistungen der SRG»). Der Bericht wird 2016 bereit stehen. Ein paralleles Postulat von Nationalrat Filippo Leutenegger, welches von Nationalrat Christian Wasserfallen übernommen wurde, ist im Parlament noch hängig (13.3581 «Definition des Service Public»).

Abkürzungen (folgt nach ÄK)

AGUR	Arbeitsgruppe zur Optimierung der kollektiven Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten
ANR	Agentura da Novitads Rumantscha
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CFJM	Centre de Formation au Journalisme et aux Médias
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Erziehungsdirektorenkonferenz
EMEK	Eidgenössische Medienkommission
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 (SR 420.1)
FIMM	Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten
GTZ	Grosse Tageszeitungen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IPMZ	Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich
KAP 2014	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
KTZ	Kleine Tageszeitungen
KVF-S	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
MAZ	Die Schweizer Journalistenschule
MWST	Mehrwertsteuer
NWU	Nettokerbeumsatz
PG	Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0)
RRR	Radio Régionales Romandes
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
RVO	Verordnung über lokale Rundfunkversuche vom 7. Juni 1982 (AS 1982 1149)
RWZ	Regionale Wochenzeitungen
sda	Schweizerische Depeschenagentur
sfd	Schweizer Feuilleton-Dienst
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1)
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SwissGIS	Swiss Centre for Studies on the Global Information Society
UKW	Ultrakurzwelle
VVGK	Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkosten
WEMF	AG für Werbemedienforschung
WEKO	Wettbewerbskommission

Quellen

Bundesamt für Justiz (2004): Rechtsgutachten, publiziert in: Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) 69.47.

Dumermuth, Martin (2011): Subjektive und objektive Elemente der Radio- und Fernsehfreiheit. In: Sethe und andere [Hrsg.]: Festschrift für Rolf H. Weber, S. 697 f.

Künzler, Matthias / Puppis, Manuel / Schweizer, Corinne / Studer, Samuel (2013): Monitoring-Report «Medienförderung». Bericht für das Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Zürich.

Meier, Werner / Leonarz, Martina / Bosshart, Stefan / Inauen, Mirjam / Büchel, Florin (2014): Politikberichterstattung in Gemeinden und Bezirken. Eine Übersicht zu Regionalmedien. Bericht für das Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Zürich.

Puppis, Manuel (2010): Einführung in die Medienpolitik, 2. Aufl. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH

Studer, Samuel / Schweizer, Corinne / Puppis, Manuel / Künzler, Matthias (2014): Darstellung der Schweizer Medienlandschaft. Bericht zuhanden des Bundesamts für Kommunikation. Freiburg i. Ü.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. April 2011, A-6603/2010, Erwägung 3.3.2

Gesetzliche Grundlagen

- [1] SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
- [2] SR 420.1 Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012
- [3] SR 441.1 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007
- [4] SR 641.20 Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 19. Juni 2009
- [5] SR 783.0 Postgesetz vom 17. Dezember 2010
- [6] SR 784.40 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006
- [7] SR 784.401 Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007
- [8] Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 1982 1149, Verordnung über lokale Rundfunkversuche vom 7. Juni 1982
- [9] Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2011 in Erfüllung des Postulats Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 «Pressevielfalt sichern») und des Postulats der SPK-N vom 6. November 2009 (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung»)
- [10] Botschaft zur Änderung des RTVG vom 29. Mai 2013
- [11] Bundesblatt(BBI) 2013 3291f. Konzession für die SRG SSR idée suisse vom 28. November 2007
- [12] Erläuterungen zur Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV)

Websites

- [13] Bundesamt für Kommunikation: Informationen über Radio und Fernsehveranstalter, kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/marktuebersicht/index.html?lang=de (Stand: 11.11.2014).

- [14] Bundesamt für Statistik (2014): Definitionen. Kann abgerufen werden unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/11/def.html#resultstart> (Stand 11.11.2014).
- [15] Bundesamt für Kultur (2014): Das Sprachengesetz und seine Ausführungsverordnung (SpG, SpV) > Erläuterungen zur Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV). Kann abgerufen werden unter <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/?lang=de> (Stand 12.11.2014).
- [16] Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich (IPMZ) (14. Juni 2013): Monitoring-Report «Medienförderung», kann abgerufen werden unter: [> Radio & Fernsehen > Bildung, Forschung, Archivierung > Beiträge > Beiträge und Studien Medienforschung 2013 / http://www.bakom.admin.ch/the-men/radio_tv/01153/01156/04513/index.html?lang=de">www.bakom.admin.ch > Radio & Fernsehen > Bildung, Forschung, Archivierung > Beiträge > Beiträge und Studien Medienforschung 2013 / http://www.bakom.admin.ch/the-men/radio_tv/01153/01156/04513/index.html?lang=de](http://www.bakom.admin.ch) (Stand 11.11.2014).
- [17] Paletta Giuseppe (März 2014): Google und Facebook teilen sich mobilen Werbemarkt. Kann abgerufen werden unter: <http://www.onlinehaendler-news.de/marketing/4776-google-facebook-mobiler-werbemarkt.html> (Stand 11.11.2014).
- [18] Pfander Matthias (2014): Postfinance baut ein Schnäppchenportal auf. Kann abgerufen werden unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Postfinance-baut-ein-Schnaepchenportal-auf/story/13044454> (Stand 11.11.2014).
- [19] Swiss Centre for Studies on the Global Information Society (2011): Pluralismus und Vielfalt in Regionalzeitungen. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/03627/?lang=de (Stand 11.11.2014).
- [20] www.infosociety.ch
- [21] http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03045/index.html?lang=de

Anhang 1: Übersicht über die wichtigsten Berichte und parlamentarischen Vorstösse zum Thema Medienförderung

Die Übersicht enthält alle parlamentarischen Vorstösse von grundlegender Bedeutung sowie alle derzeit noch hängigen Vorstösse zum Thema Medienförderung. Die vom Parlament noch nicht behandelten Vorstösse sind mit * gekennzeichnet.

Die Auswertung der parlamentarischen Vorstösse erfolgte mittels Curia-Vista-Suchfilter auf der Internetseite des Parlaments (<http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/curia-vista.aspx>) unter Berücksichtigung folgender Schlagwörter: Presseförderung, Medienförderung, Pressevielfalt, Medienvielfalt, Pressekonzentration; Mediendekonzentration.

Parlamentarischer Vorstoss	Text und Begründung Vorstoss / Antwort Bundesrat
Postulat KVF-S vom 28. April 2014 (14.3298 «Bericht zu den Service-public-Leistungen der SRG»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Bundesrat wird beauftragt, die durch Gebühren beziehungsweise künftig durch Steuern finanzierten Service public-Leistungen der SRG unter Berücksichtigung der Stellung und Funktion privater Rundfunkanbieter zu überprüfen und darzustellen.</p> <p>Der Bundesrat beantragte am 6. Juni 2014 die Annahme des Postulates. Das Postulat wurde dem Bundesrat überwiesen.</p>
Interpellation Jean Christophe Schwaab vom 10. Dezember 2013 (13.4112 «Internationale Erfahrungen mit direkter Medien- und Journalismusförderung»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Im internationalen Kontext gibt es verschiedene Erfahrungen mit Formen der direkten Medien- und Journalismusförderung.</p> <p>1. Müsste eine zeitgemäss Medien- und Journalismusförderung nicht mediengattungsübergreifend sein?</p> <p>2. Welche Elemente der in anderen Ländern praktizierten direkten Medien- und Journalismusförderung hält er prinzipiell für tauglich auch für die Schweiz, welche nicht?</p> <p>3. Welche der in anderen Ländern für die direkte Medien- und Journalismusförderung eingesetzten Finanzierungsquellen hält er prinzipiell auch für die Schweiz diskutabel, welche nicht?</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i></p> <p>1./2. Unabhängig von bereits bestehenden, verbreitungsspezifischen Förderinstrumenten besteht keine der fortschreitenden Konvergenz Rechnung tragende, umfassende Mediengesamtförderung. Eine verbreitungsunabhängige sowie präziser auf die Erreichung der staatspolitisch erwünschten und durch den Markt nicht ausreichend bereitgestellten Güter ausgerichtete Medienförderung hätte zudem den Vorteil, dass sie wettbewerbsneutraler ausgestaltet werden könnte. Rechtlich gesehen fehlen auf Verfassungsebene für ein solch übergeordnetes Medienförderkonzept die notwendigen rechtlichen Grundlagen. Inhaltlich erschwert die hohe Dynamik,</p>

	<p>mit der sich der Strukturwandel im ganzen Medienbereich vollzieht, die Analyse der als förderungswürdig zu beurteilenden Entwicklungen und die darauf basierende Erarbeitung zielführender Massnahmen.</p> <p>In der Vergangenheit sind alle Bestrebungen, eine Verfassungsgrundlage für eine direkte Presse- bzw. Medienförderung zu schaffen, gescheitert. In vier Anläufen haben Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den letzten vierzig Jahren versucht, dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Das Geschäft war aber zu keinem Zeitpunkt mehrheitsfähig und wurde stets unter Hinweis auf die Presse- bzw. Medienfreiheit und die drohende Gefahr der staatlichen Einflussnahme abgelehnt. Diese grundsätzlichen Bedenken werden heute nach wie vor geltend gemacht, weshalb der Bundesrat einem erneuten Anlauf zur Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen geringe Chancen einräumt.</p> <p>Ausserdem wird auf die Vorarbeiten zur Umsetzung der Motion 12.3004 hingewiesen.</p> <p>3. Zu den Vorbereitungsarbeiten, welche das Bundesamt für Kommunikation mit Blick auf die Beantwortung der Motion derzeit ausführt, gehört unter anderem auch die Analyse von ausländischen Fördermodellen. Für eine Stellungnahme zu konkreten Fördermassnahmen bzw. deren Finanzierung ist es allerdings noch zu früh.</p> <p>Geschäft ist erledigt (Urheber ist mit Antwort teilweise zufrieden)</p>
*Motion Kathy Riklin vom 3. Dezember 2013 (13.4044 «Reduzierter Mehrwertsteuersatz. Print und digitale Presse gleich behandeln»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Bundesrat wird beauftragt, in der laufenden Revision des Mehrwertsteuergesetzes vorzusehen, dass der reduzierte Mehrwertsteuersatz, der heute für Zeitungen und Zeitschriften gilt, auch für digitale Zeitungs- und Zeitschriftenabonnemente angewendet wird.</p> <p><i>Begründung:</i> Mit sich verändernden Lesegewohnheiten nimmt die Bedeutung und Verbreitung der digitalen Zeitungen und Zeitschriften zu. Diese werden aber – im Gegensatz zu den gedruckten Zeitungen und Zeitschriften – mit dem nichtreduzierten Mehrwertsteuersatz belastet. Diese Ungleichbehandlung ist unlogisch und für die unter starkem Druck stehende Presse ein Wettbewerbsnachteil.</p>

	<p>Der Bundesrat beantragte am 7. März 2014 die Annahme der Motion. Sie wurde im Nationalrat noch nicht behandelt.</p>
*Interpellation Christine Bulliard-Marbach vom 28. November 2013 (13.4035 «Höhere Tarife der Post für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften verhindern»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Vorstoss betrifft die geplante Tariferhöhung der Schweizerischen Post.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ist sich der Bundesrat bewusst, dass das Tarifsystem die kleinen Zeitungen dieses Landes bestraft und die Konzentration der Presse vorantreibt?2. Steht die beschlossene Tariferhöhung der Post nicht im krassen Gegensatz zur Presseförderung des Bundes?3. Die Post rechtfertigt die Erhöhung damit, dass die Zeitungszustellung defizitär sei. Steht dies nicht im Widerspruch zu Artikel 16 des Postgesetzes, der besagt, dass die Preise für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften im ganzen Land einschliesslich der Randregionen einheitlich sein müssen – was bedeutet, dass die Zeitungszustellung de facto defizitär ist?4. Ist der Bundesrat bereit, bei der Post zu intervenieren, damit die Erhöhung aufgeschoben wird, bis das Gericht entschieden hat?5. Ist der Bundesrat bereit, diese Erhöhung zu verhindern, bis eine neue Politik der Presseförderung, die zurzeit in Vorbereitung ist, vom Parlament verabschiedet wird? <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i></p> <ol style="list-style-type: none">1./2. Die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften ist eine Grundversorgungs-dienstleistung. Die Preise muss die Post nach wirtschaftlichen Grundsätzen unter Berücksichti-gung der Finanzierung der Grundversorgung festlegen. Von der Preiserhöhung sind alle abon-nierten Zeitungen und Zeitschriften gleich betroffen. Der Bundesrat sieht keine Verletzung der indirekten Presseförderung des Bundes.3. Es wird auf die Analyse der Prozesskostenrechnung der Post durch das Bundesamt für Kommunikation hingewiesen.4. Die geltende Postgesetzgebung ist erst seit dem 1. Oktober 2012 in Kraft. Der Bundesrat er-achtet es als sinnvoll, die gesetzlich vorgesehenen Prozesse und Mechanismen nun anzuwen-den und damit erste Erfahrungen zu sammeln, bevor von der beschlossenen Stossrichtung ab-gewichen wird.5. Es wird auf den Bericht des Bundesrates «Pressevielfalt sichern» vom 29. Juni 2011 und die Motion 12.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates 12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien» hingewiesen. <p>Der Vorstoss wurde im Nationalrat noch nicht behandelt.</p>

<p>*Motion Matthias Aeischer vom 27. November 2013 (13.4030 «Reduzierter Mehrwertsteuersatz auch für E-Papers»)</p>	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Bundesrat wird beauftragt, in der laufenden Revision des Mehrwertsteuergesetzes vorzusehen, dass der reduzierte Mehrwertsteuersatz, der heute für gedruckte Zeitungen gilt, auch für E-Papers angewendet wird.</p> <p><i>Begründung:</i> Gedruckte Zeitungen werden nach geltendem Recht zu einem reduzierten Steuersatz besteuert. Immer mehr Leute lesen denselben Inhalt heute jedoch als E-Paper. Diese E-Papers hingegen werden nicht zum reduzierten Satz besteuert. Für diese Diskriminierung gibt es keine objektiven Gründe.</p> <p>Der Bundesrat beantragte am 7. März 2014 die Annahme der Motion. Sie wurde im Nationalrat noch nicht behandelt.</p>
<p>Interpellation Matthias Aeischer vom 27. November 2013 (13.4024 «Erfahrungen mit direkter Medien- und Journalismusförderung im Rundfunkbereich»)</p>	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Vorstoss enthält verschiedene Fragen zum Gebührensplitting für Radio und Fernsehen.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Das Ziel der direkten Unterstützung von Rundfunkveranstaltern mittels Gebührengeldern lässt sich nicht mit der indirekten Presseförderung vergleichen. Die Wahrung und Förderung eines qualitativ hochstehenden Service public steht im Mittelpunkt des Radio- und Fernsehgesetzes. Im Pressebereich hat der Bund demgegenüber keine inhaltsbezogene Regulierungskompetenz. Mit ihrem Ziel, die Titelvielfalt im Bereich der Lokal- und Regional- sowie der Mitgliedschafts- und Stiftungsresse zu schützen, verfolgt die indirekte Presseförderung gewiss auch einen demokratiepolitischen Zweck. Die Qualität der Publikationen und ihre inhaltliche Vielfalt bleiben aber dabei unberücksichtigt. Der Bundesrat hat schon wiederholt auf die umstrittene Wirkung der indirekten Presseförderung hingewiesen.</p> <p>Geschäft ist erledigt (Urheber ist mit Antwort zufrieden)</p>
<p>*Interpellation Jean Christophe Schwaab vom 27. November 2013 (13.4029 «Internetkonzerne in die Finanzierung von Qualitätsjournalismus einbinden»)</p>	<p><i>Eingereichter Text:</i> Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen braucht es neue Lösungen, um auch Internetkonzerne in die Finanzierung von Qualitätsjournalismus, unabhängig von der Mediengattung, einzubinden. Es kommt hinzu, dass sich vor allem die global tätigen Internetkonzerne aufgrund ausgeklügelter Steueroptimierungsstrategien auch deutlich zu wenig an der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur beteiligen, so etwa Google in Zürich. Es gibt auch europaweit politische Vorstösse, mit denen die vor allem US-amerikanischen Internetunternehmen stärker in die Verantwortung gezogen werden sollen.</p>

	<p>Fragen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Welche Möglichkeiten, Internetkonzerne in die Finanzierung von Qualitätsjournalismus einzubinden, sieht der Bundesrat für die Schweiz? Ist er bereit, sich dafür auch zusammen mit Partnerstaaten einzusetzen?2. Von welchen praktischen und theoretischen Modellen sowie politischen Vorstössen im internationalen Kontext hat der Bundesrat Kenntnis, und wie beurteilt er diese? <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR verweist auf die Vorarbeiten zur Umsetzung der Motion 12.3004.</p> <p>Im Rahmen der Vorarbeiten zur Beantwortung der Motion klärt das Bundesamt für Kommunikation gegenwärtig verschiedene Fördermöglichkeiten ab und setzt sich auch mit Finanzierungsaspekten auseinander.</p> <p>Der Bundesrat erachtet den gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht, um Aussagen darüber zu machen, ob und, wenn ja, wie grosse internationale Internetkonzerne in Bezug auf die Förderung des Qualitätsjournalismus in die Pflicht genommen werden könnten.</p> <p>Der Vorstoss wurde im Nationalrat noch nicht behandelt.</p>
<p>*Postulat Filippo Leutenegger vom 21. Juni 2013 (13.3581 «Definition des Service Public»), übernommen von Christian Wasserfallen</p>	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Bundesrat soll die durch Gebühren bzw. künftig durch Steuern finanzierten Service-public-Leistungen der SRG unter Berücksichtigung der Stellung und Funktion privater Rundfunkanbieter in einem Bericht überprüfen und darstellen.</p> <p><i>Begründung:</i> Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer Haushaltsteuer für Radio und Fernsehen muss für alle steuerzahlenden Personen und Unternehmen sowie für alle Leistungsanbieter klar sein, welche Leistungen mit der Haushaltabgabe konzessioniert und finanziert werden. Dies ist nur sichergestellt, wenn der Bundesrat die unabdingbaren Leistungen des Service public klar definiert sowie die Angebote und Funktionen, welche der Markt ohne Subventionen erbringen kann.</p> <p>Mit der Konvergenz der Mediensysteme (Print, Radio, TV, Internet) ergeben sich neue Konflikte zwischen den gebührensubventionierten Rundfunkanbietern, insbesondere zwischen der</p>

	<p>SRG und den privat finanzierten Medienanbietern. Im Internet kommt es zunehmend zu einem Wettbewerb mit ungleichen Spiessen. Eine klare Definition ohne zusätzliche Marktverzerrung ist deshalb notwendig.</p> <p>Dazu soll der Bundesrat für alle Bereiche des Service public (Informationen/Politik/Kultur resp. Volkskultur/Sport) nach Sprachregionen aufzeigen, wo öffentlich finanzierte Angebote im Radio- und TV-Bereich mit der Haushaltabgabe abgedeckt werden sollen und welche Medienangebote ohne weitere Marktverzerrung einem funktionierenden Medienmarkt überlassen werden.</p> <p>Der Bundesrat beantragte am 21. August 2013 die Annahme des Postulates. Das Postulat wurde im Nationalrat noch nicht behandelt</p>
<p>*Interpellation Manuel Tornare vom 17. April 2013 (13.3321 «Sparmassnahmen und Schweizer Presselandschaft»)</p>	<p><i>Eingereichter Text:</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Wird sich der Bundesrat an den Diskussionen, die zwischen den betroffenen Parteien im Gang sind, beteiligen, um Erklärungen zu den beabsichtigten Sparmassnahmen zu verlangen?2. Was unternimmt der Bundesrat, um die Genfer und die Waadtländer Regierung in ihren Bemühungen, den Dialog mit sämtlichen betroffenen Parteien zu führen, zu unterstützen?3. Was unternimmt der Bundesrat, um die Presse trotz des engen Spielraums, der dem Bund in diesem komplexen Bereich zur Verfügung steht, insbesondere in Regionen wie der Westschweiz, die von den Sparmassnahmen besonders betroffen ist, direkt oder indirekt zu unterstützen? <p><i>Begründung:</i> Die Tamedia AG hat aus Rentabilitätsgründen Sparmassnahmen von 34 Millionen Franken angekündigt, obschon sie zuletzt 152 Millionen Franken Gewinn erzielt hat. Zahlreiche Arbeitsplätze, aber auch die Vielfalt der Westschweizer Presse sind in Gefahr. Es ist alles in Bewegung zu setzen, um die Pressevielfalt zu erhalten.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i></p> <ol style="list-style-type: none">1./2. Der Bund beteiligt sich nicht an den laufenden Gesprächen.3. Der BR weist auf die indirekte Presseförderung, die Motion der SPK-N 12.3004 sowie auf die Einsetzung der Medienkommission hin.

	<p>Der Vorstoss wurde vom Nationalrat noch nicht behandelt.</p>
*Motion Christine Bulliard-Marbach vom 6. März 2013 (13.3048 «Gegen die Aufhebung der indirekten Presseförderung ohne glaubwürdige Alternative»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR sieht vor, die Aufhebung der indirekten Presseförderung in sein Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014) aufzunehmen. Bevor er diese Unterstützung aufgibt, soll er eine glaubwürdige Alternative dazu ausarbeiten.</p> <p><i>Begründung:</i> Der BR soll die bereits krisengeschüttelten Printmedien keinen zusätzlichen Unsicherheiten aussetzen.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR befasst sich mit einer Gesamtschau der schweizerischen Medienlandschaft aufgrund der eingereichten Motion der SPK-N (Mo 12.3004). Darin sollen Alternativen zur Presseförderung festgehalten werden.</p> <p>Der BR beantragte die Ablehnung der Motion. Sie wurde am 24. September 2014 im Nationalrat angenommen und im Ständerat noch nicht behandelt.</p>
Postulat Luc Recordon vom 14. Juni 2012 (12.3579 «Entwicklungen der Online-Zeitungen»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR soll prüfen, mit welchen Mitteln die Entwicklung der Online-Zeitungen unterstützt werden kann, ohne ihre Unabhängigkeit zu tangieren.</p> <p><i>Begründung:</i> Die Online-Zeitungen können nicht auf einen Teil der von der Billag eingetriebenen Gelder hoffen, obschon in ihrem Angebot audiovisuelle Elemente auszumachen sind, und kommen nicht oder kaum in den Genuss der indirekten Presseförderung, da ihre Verbreitungsart immateriell und kostengünstig ist.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Das Parlament hat die von der SPK-N eingereichte Motion 12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien» an den BR überwiesen. Darin wird eine Gesamtschau der Medienlandschaft gefordert. Zu erfassen ist auch der Online-Bereich. Der BR beantragte die Annahme des Postulates.</p> <p>Der Vorstoss wurde vom Ständerat angenommen.</p>

Motion der SPK-N vom 19. Januar 2012 (12.3004 «Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR wird beauftragt, zur Sicherung und Förderung der Medien die dritte Option seines Berichts «Pressevielfalt sichern» wie folgt umzusetzen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Er nimmt Gesamtschau aus regional- und gesamtmedienpolitischer Optik vor.2. Er erarbeitet ein Förderkonzept zur Stärkung der staatspolitischen Bedeutung der Medien.3. Er unterbreitet der Bundesversammlung innert zwei Jahren den Entwurf rechtlicher Grundlagen für eine direkte und indirekte Medienförderung. <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR will der Branche genügend Zeit einräumen, ihre Schwachstellen selbst zu beheben. Eine neue Standortbestimmung folgt 2015. Der BR beantragte die Ablehnung der Motion.</p> <p>Der Nationalrat nahm den Vorstoss an. Der Ständerat nahm Punkt 1 & 2 an und lehnte Punkt 3 ab.</p>
Postulat der SPK-N vom 6. November 2009 (09.3980 «Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR legt bis Ende 2010 einen Bericht vor, indem</p> <ol style="list-style-type: none">1. eine Evaluation der Wirksamkeit der Presseförderung mittels Verbilligung der Posttaxen vorgenommen wird,2. andere Möglichkeiten zur Förderung der Presse zwecks Sicherstellung der Presse- und der Meinungsvielfalt aufgezeigt werden,3. der Übergang zur direkten Presseförderung mit Varianten geprüft und gewürdigt wird. <p><i>Begründung:</i> Die Pressevielfalt ist wichtig, die Transportverbilligung für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften reicht dabei aber nicht. Wichtig ist vor allem die Unterstützung der Regional- und Lokalpresse.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR wurde mit dem Postulat Fehr «Pressevielfalt sichern» beauftragt, einen Bericht über die Lage der Schweizer Presse und deren Zukunftsaussichten zu verfassen. Darin werden auch diejenigen Themen behandelt, zu denen das Postulat der SPK Auskünfte verlangt. Der BR beantragte die Annahme des Postulates.</p> <p>Der Vorstoss wurde angenommen.</p>

Postulat Hans-Jürg Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 «Pressevielfalt sichern»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR erstattet der Bundesversammlung innert Jahresfrist einen Bericht über die Lage der Presse in der Schweiz und deren Zukunftsaussichten.</p> <p><i>Begründung:</i> Es ist viel Bewegung im Preszewesen (Stellenabbau, Medienkonzentration, Aufstieg der Gratiszeitungen), was Besorgnis weckt. Deshalb ist es notwendig, eine sorgfältige Analyse zu erstellen und den politischen Handlungsbedarf herauszuarbeiten.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR ist bereit, dem Parlament den geforderten Bericht bis 2010 vorzulegen.</p> <p>Der Vorstoss wurde vom Nationalrat angenommen.</p> <p>Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2011, Seite 43: Der Bundesrat anerkennt die Problematik, sieht zur Zeit aber keinen staatlichen Handlungsbedarf und setzt vorderhand auf die Eigenverantwortung und Selbstregulierungsfähigkeit der Medien. Eine erneute Standortbestimmung will er nach vier Jahren vornehmen.</p>
Parlamentarische Initiative der SPK-N vom 3. Juli 2003 (03.448 «Medien und Demokratie»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Vorgelegt wurde ein Entwurf für einen neuen Artikel 93a BV, der sich allgemein der Medienpolitik widmet. Es geht dabei nicht nur um Massnahmen zur direkten oder indirekten Presseförderung, sondern um eine umfassende Medienpolitik mit dem Ziel des Schutzes demokriegerechter Öffentlichkeiten. Auch regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie distanzunabhängige Tarife sowie die Förderung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen oder die Abgeltung der Erbringung gesetzlicher Informationsaufträge erhalten dadurch eine gesetzliche Grundlage. Ist die verfassungsrechtliche Basis geschaffen, können konkrete Förderungsmassnahmen gesetzlich verankert werden. Wichtig ist dabei die direkte finanzielle Unterstützung von Presseerzeugnissen, welche jedoch diverse Kriterien erfüllen müssen.</p> <p>Entwurf von Art. 93a BV: Der Bund fördert die Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien. Er anerkennt dabei die Bedeutung der Medien für die demokratische Meinungsbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.</p>

	<p><i>Begründung:</i> Das marktwirtschaftliche Pressesystem erzeugt eine Konzentration. Ausserdem genügt die indirekte Presseförderung nicht, weshalb es eine Alternative braucht.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> An diesen Ansatz sollen keine übertriebenen Hoffnungen geknüpft werden. Konzentrationstendenzen sind zudem nicht nur negativ zu beurteilen, weil sie im harten Konkurrenzkampf zum wirtschaftlichen Überleben beitragen. Diesem Aspekt trägt der Bericht zu wenig Rechnung. Der BR anerkennt aber, dass die heutige Praxis der Medienförderung Mängel aufweist. Ob es dafür allerdings eine neue verfassungsrechtliche Grundlage braucht, bedarf einer vertiefteren Prüfung, insbesondere einer Notwendigkeitsprüfung. Zusammenfassend ergibt sich, dass der BR den von der SPK-N vorgelegten Entwurf für einen Medienartikel nicht unterstützen kann.</p> <p>Nationalrat und Ständerat sind nicht auf den Vorstoss eingetreten, u.a. mit der Begründung, dass mit staatlicher Pressesubvention die Pressefreiheit verloren gehe und dass eine Vielzahl von Zeitungen nicht zwingend Pressevielfalt bedeute.</p>
Motion von Hans-Jürg Fehr vom 24. März 2000 (00.3144 «Mediengesetz»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR soll die Totalrevision des RTVG mit einer gesetzlichen Neuregelung der Presseförderung verbinden und beides in einem Mediengesetz zusammenfassen.</p> <p><i>Begründung:</i> Ein demokratischer Diskurs kann nur stattfinden, wenn ein publizistischer Wettbewerb zwischen voneinander unabhängigen Medien besteht. Im Bereich der Presse ist eine regionale Monopolisierung zu beobachten. Es liegt partielles Marktversagen vor, auf das der Gesetzgeber im Interesse übergeordneter Zielsetzungen zu reagieren hat.</p> <p><i>Antwort Bundesrat:</i> Eine Ausdehnung auf Printmedien ist aus verfassungsrechtlichen Überlegungen heikel, weil in der BV bloss die Medienfreiheit genannt wird, aber dem Bund im Bereich der Presse keine ausdrückliche Kompetenz zugewiesen wird. Ausserdem gibt es im RTVG bereits Elemente der indirekten Presseförderung (Beschränkung der Werbemöglichkeiten für Radio & TV). Im Subventionsbericht vom 14. April 1999 hielt der BR aber fest, effizientere Lösungen als die Giesskannensubvention zu suchen. Deshalb ist der BR bereit, die Motion in Form eines Postulates entgegenzunehmen.</p> <p>Die Motion wurde vom Nationalrat in der Form eines Postulats überwiesen.</p>

SPK-N vom 2. Juli 1999 («Bundesbeschluss über Medien und pressepolitische Massnahmen»)	<p>Vorgesehen war eine Ergänzung der BV durch einen Medien- und einen Presseartikel, welche zusammen mit dem Radio- und Fernsehaktikel (93 BV) ein umfassendes medienpolitisches Konzept des Bundes auf Verfassungsebene darstellen würde. Ein allgemeiner Artikel zur Medienpolitik sollte dem Bund die Kompetenz verleihen, die Qualität der journalistischen Arbeit zu fördern. Ein spezifischer Presseartikel sollte dem Bund die Kompetenz geben, Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse zu fördern.</p> <p>In der Vernehmlassung stiess die Vorlage auf wenig Akzeptanz. Die SPK-N entschied daraufhin, die Vorlage dem Rat nicht zu unterbreiten.</p>
Postulat Peter Weigelt vom 14. Dezember 1998 (98.3575 «Unabhängiger Medien-Fonds»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der Bundesrat wird beauftragt, im Vorfeld der anstehenden Revision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen die Schaffung eines unabhängigen schweizerischen Medienfonds zu prüfen und dem Parlament entsprechend Bericht zu erstatten. Als wesentliche Aufgaben des unabhängigen Medienfonds sind die Gewährleistung des Inkassos der Radio- und Fernsehgebühren, die Verwaltung der daraus resultierenden Fondsmittel sowie die nach Leistungsaufträgen (Service public) und gesetzlichen Vorgaben bemessene Ausschüttung in die Prüfung einzubeziehen. Im weiteren ist zu prüfen, inwieweit ein Medienfonds das weite Feld der neuen Medien abdecken muss und sich den gestiegenen Bedürfnissen der Aus- und Weiterbildung im Medienbereich widmen soll.</p> <p><i>Begründung:</i> Die Veränderungen der allumfassenden Kommunikation wirken sich auf die Medienbranche selbst und auf das staats-, wirtschafts-, kultur- und bildungspolitische Umfeld aus. Um diesen Herausforderungen begegnen zu können, genügt die Gesetzgebung nicht mehr. Mit der Errichtung eines unabhängigen schweizerischen Medienfonds könnte die ungenügende Fixierung auf Radio und Fernsehen durchbrochen und ein neues mediales Kompetenzzentrum geschaffen werden.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR war bereit, das Postulat entgegen zu nehmen.</p> <p>Der Vorstoss wurde angenommen.</p>
Motion Hans Zbinden vom 1. Dezember 1993 (93.3558 «Presseartikel in der Bundesverfassung»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Der BR wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu einem Presseartikel in der BV und zu einem Anschlussgesetz zu unterbreiten.</p>

	<p><i>Begründung:</i> Der staatspolitische Stellenwert von Printmedien ist für eine demokratische Gesellschaft unbestritten. Gleichzeitig wird akzeptiert, dass die Konzentration politisch-öffentlicht unbeeinflussbar geworden ist. Das ist gesamtgesellschaftlich nicht zu verantworten, weshalb ein Presseartikel in der BV notwendig wäre.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR ist bereit, im Rahmen der laufenden Arbeiten an der Totalrevision der BV die Notwendigkeit eines Presseartikels zu prüfen und eine entsprechende Verfassungsbestimmung zu beantragen. Eine vorgängige Partialrevision der BV wäre zeitlich nicht opportun. Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.</p> <p>Die Motion wurde in Form eines Postulates überwiesen.</p>
Expertenkommission vom 31. März 1982 (Bericht «Medien-Gesamtkonzeption»)	<p>Im Bericht werden verschiedene Varianten für einen neuen Verfassungsartikel präsentiert.</p> <p>Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament anschliessend einen Zusatzbericht zur parlamentarischen Initiative Muheim (78.232 «Bundesverfassung. Presseförderung») mit einem eigenen Vorschlag für einen Artikel 55bis alte Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.</p> <p>Der Nationalrat trat weder auf den Entwurf der Kommission noch auf den Alternativvorschlag des BR ein, insbesondere weil man im Verfassungsartikel eine Bedrohung für die Pressefreiheit erblickte.</p>
Parlamentarische Initiative Anton Muheim vom 23. Dezember 1978 (78.232 «Bundesverfassung. Presseförderung»)	<p><i>Eingereichter Text:</i> Die Arbeiten zur Presseförderung sollen wieder aufgenommen werden.</p> <p><i>Begründung:</i> Der Bund soll gezielte Massnahmen gegen die zunehmende Pressekonzentration ergreifen.</p> <p><i>Stellungnahme Bundesrat:</i> Der BR befürwortet die Einführung eines Presseförderungsartikels in der BV.</p> <p>Dieser Vorstoss führte zum Expertenbericht «Medien-Gesamtkonzeption» von 1982.</p>

Expertenkommission Huber vom Oktober 1978 (Bericht «Presserecht – Presseförderung»)	<p>Der Bund soll Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse treffen, damit Vormachtstellungen verhindert werden können. Im Bericht für eine Revision von Art. 55 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 sind mehrere Fördermassnahmen enthalten.</p> <p>In der Vernehmlassung stiess der Bericht auf grosse Kritik, weil man in der Presseförderung eine Gefahr für die Pressefreiheit erblickte.</p>
Nationalrat Leo Schürmann vom Juli 1972 (Bericht «Lage der Schweizer Presse»)	<p>Textvorschläge für zwei Verfassungsartikel und für ein Presseförderungsgesetz</p> <p>Ausgelöst wurde der Auftrag durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Begründung, dass es als Folge der Entwicklung im schweizerischen Pressewesen seit 1968, insbesondere der undurchsichtigen Besitzverhältnisse der Medienhäuser, einen Bericht über die Lage der Schweizer Presse brauche.</p>