



Medienförderung:

Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft

Inhalt

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Unabhängige publizistische Medien sind wichtig..... | 2 |
| 1.1. | Bedeutung publizistischer Medien für die Gesellschaft | 2 |
| 1.2. | Gewachsenes Mediensystem als Herausforderung | 3 |
| 1.3. | Notwendigkeit staatsunabhängiger Medien | 3 |
| 2. | Die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die publizistischen Medien | 4 |
| 2.1. | Digitalisierung – neue Strukturen und Prozesse..... | 4 |
| 2.2. | Neue Anbieter und Produkte..... | 6 |
| 2.3. | Neue Nutzungsmöglichkeiten für die Individuen..... | 7 |
| 2.4. | Die überwiegend werbefinanzierte Zeitung ist bedroht..... | 8 |
| 2.5. | Die Arbeitsbedingungen auf den Redaktionen verschlechtern sich..... | 10 |
| 3. | Zusammenfassende Standortbestimmung für die publizistischen Medien..... | 11 |
| 4. | Die bestehende Förderung als Förderung von Mediengattungen | 12 |
| 4.1. | Ausgangslage der bestehenden Medienförderung | 12 |
| 4.2. | Finanzierung des Service Public | 13 |
| 4.3. | Medienförderung | 14 |
| 5. | Empfehlungen für eine Förderstrategie des Bundes | 15 |
| 6. | Bestehende Fördermassnahmen..... | 16 |
| 6.1. | Posttaxenverbilligung für die Regional- und Lokalpresse | 16 |
| 6.2. | Posttaxenverbilligung für die Mitgliedschaftspresse | 17 |
| 6.3. | Mehrwertsteuersatz..... | 17 |
| 6.4. | Private Radio- und TV-Veranstalter | 17 |
| 7. | Mögliche neue Fördermassnahmen | 17 |
| 7.1. | Fördertyp I | 18 |
| 7.1.1. | Unterstützung der Basisleistung einer Nachrichtenagentur | 18 |
| 7.1.2. | Förderung der journalistischen Aus- und Weiterbildung | 18 |
| 7.1.3. | Förderung von Innovationsprojekten über ein Programm der KTI | 19 |
| 7.2. | Fördertyp II | 19 |
| 7.2.1. | Förderung von publizistischen Startup-Unternehmen | 19 |
| 7.2.2. | Förderung herausragender redaktioneller oder journalistischer Leistungen | 19 |
| 7.2.3. | Förderung der angewandten Medienforschung | 20 |
| 8. | Staatsunabhängige Institution zur Medienförderung | 20 |
| 9. | Schlussfolgerung..... | 22 |

Vorbemerkungen

Die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) hält in dieser Stellungnahme ihre Beobachtung der publizistischen Medien in der Schweiz fest, mit einem Schwergewicht auf die Lage der Tagespresse und mit Ausklammerung der spezifischen Fragen zum rundfunkrechtlichen Service Public. Die EMEK beurteilt die Entwicklungen und spricht sich für politisches Handeln aus. Anschliessend bezieht sie Position zu Massnahmen und Umsetzung der Förderung publizistischer Medien in der Schweiz und schlägt dem Bundesrat eine Reihe von Fördermassnahmen vor.

Diese Stellungnahme wurde von einer Subkommission der EMEK erarbeitet. Sie wurde von allen Kommissionsmitgliedern kommentiert und ergänzt und von der gesamten Kommission in der vorliegenden Fassung am 7. August 2014 verabschiedet. Das Papier wurde in deutscher Sprache erstellt und auf Französisch und Italienisch übersetzt. Die Kommission versteht ihre Stellungnahme auch als öffentlichen Beitrag zur Diskussion über die Medien und die Medienförderung.

1. Unabhängige publizistische Medien sind wichtig

Der öffentliche Informations- und Meinungsaustausch ermöglicht und bereichert die Meinungsbildung in der Demokratie. Medien vermitteln journalistische Beobachtungen und Analysen, und sie ermöglichen allen gesellschaftlichen Akteuren die Darstellung der eigenen Position. Im Idealfall ermöglicht eine reichhaltige journalistische Berichterstattung, Analyse und Kommentierung allen Gesellschaftsmitgliedern die politische, bürgerschaftliche wie auch die soziale, ökonomische und kulturelle Teilhabe und Teilnahme. Das ist für politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wie Abstimmungen und Wahlen und für die Weiterentwicklung von Politik und Gesellschaft wichtig. Medien wirken auch an der Debatte um Werte und an der Vermittlung von gesellschaftlich relevantem Wissen mit und stellen Foren für die öffentliche Diskussion zur Verfügung. Darüber hinaus können Medien integrierend wirken. Sie geben der differenzierten und mobilen Gesellschaft Zusammenhalt, indem sie relevante Ereignisse vermitteln und Heimats- und Identitätsbezüge schaffen. Sie bilden Räume und soziale oder kulturelle Gruppen ab. Diese Repräsentationsfunktion ist in kulturell und sprachlich reichen Gesellschaftsstrukturen wie jener der schweizerischen Eidgenossenschaft besonders wichtig. Auch die Kantone und Gemeinden sowie die Kultur- und Sprachgemeinschaften des Landes brauchen gegen innen Verständigung und nach aussen Identität und Legitimation.

1.1. Bedeutung publizistischer Medien für die Gesellschaft

Medien und Journalismus sind in demokratischen Systemen, besonders in der direkten Demokratie, von konstitutiver Bedeutung. Medienberichterstattung, die öffentliche Meinungsäusserung und der politische Diskurs sollen vielfältig und frei sein. Unter „publizistischen Medien“ versteht die EMEK an die Öffentlichkeit gerichtete (Massen-)Medien, deren informierende und kommentierende Inhalte von Journalistinnen und Journalisten im Rahmen von Redaktionen und Medienunternehmen unter Beachtung beruflicher Standards in institutionalisierter Form erzeugt, publiziert und vertrieben werden. Redaktionen organisieren Journalistinnen und Journalisten, deren Fähigkeiten, Wissen und Leistung dazu genutzt werden, dem Publikum gestützt auf betriebliche Routinen und berufliche Standards Medieninhalte zur Verfügung zu stellen. Die von publizistischen Medien geschaffenen Medieninhalte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie inhaltlich einen Aktualitätsbezug mit Relevanzorientierung aufweisen, dass sie professionell, systematisch und kontinuierlich aufbereitet werden, und dass sie ein dauerhaftes Vertriebsnetz mit grosser Reichweite nutzen. Durch Aktualität, Universalität, Periodizität und den jeweiligen Erscheinungsrhythmus wird Publizistik als Institution auf Dauer gestellt. Dadurch entsteht eine gesellschaftliche und öffentliche Bedeutung der publizistischen Medien in ihrer Gesamtheit, der Redaktionen und des Journalismus als spezialisierte Produzenten und einzelner Titel als Leitmedien für die Rezipientinnen und Rezipienten oder zumindest für ein bestimmtes Publikum. Medieninhalte werden in Form von Zeitungen, Zeitschriften, Radio- und Fernsehprogrammen oder als Onlineangebote bereitgestellt. Die Basis der Arbeit von Journalistinnen und Journalisten sind die Rechtsordnung und die Berufsethik.

Die Mitglieder der modernen Gesellschaft informieren sich immer mehr über verschiedene, individuell gewählte Kanäle und Plattformen. Onlineangebote und neue Medien ergänzen und ersetzen die partiell von den traditionellen Medien übernommenen Funktionen. Es ist umstritten, ob der Anteil an gemeinsam Geteiltem kleiner wird: Medial vermittelte Kommunikation ist auf jeden Fall zunehmend technik- wie ortsgebunden, grenzenlos, und sie wird auch immer schneller. Gerade deshalb sind dauerhaft bereitgestellte und professionell journalistisch erarbeitete Informations- und Meinungsangeboten, die kein ständiges und aktives Suchen verlangen, besonders wichtig. Themen-, Meinungs- wie auch Debattenvielfalt setzen stabile journalistische Professionen und Medien als Vermittler voraus. Medienorganisationen und die professionell tätigen Journalistinnen und Journalisten sind es, welche die meisten der neuen Themen in die Blogger- und Social-Media-Aktivitäten einbringen und die Diskussionen allgemein sichtbar machen und durch vertiefte Recherchen bereichern und einordnen. Andererseits greifen traditionelle Medien Blogger- und Social-Media-Aktivitäten auf und machen sie so einer breiteren Öffentlichkeit verfügbar.

Medienunternehmen lassen sich mit anderen wirtschaftlichen Akteuren vergleichen. Medieninhalte hingegen unterscheiden sich von Produkten oder Dienstleistungen anderer Branchen. Vertrauensgüter mögen auch viele andere Dinge des täglichen Lebens sein, doch für die Medien gilt diese Charakterisierung ganz besonders. Die Produktion von Medieninhalten zielt nicht allein auf das Austauschverhältnis zwischen einem Sender und einem Empfänger, sondern kann eine sofortige gesellschaftliche Bedeutung oder sogar Wirkung haben: Bestimmte Medieninhalte wirken rasch und manchmal nachdrücklich auf die Gesellschaft ein, nicht nur auf der persönlichen Ebene. Vor allem dann, wenn publizistische Medien vertiefend und hintergründig informieren und fundierte Meinungen äußern, bereichern sie nicht nur die unmittelbaren Rezipientinnen und Rezipienten, sondern über deren Reflexion und Diskussion auch deren gesellschaftliches Umfeld (so in der unvermittelten Kommunikation wie Gesprächen) und einen Teil der Öffentlichkeit. Medien prägen massgeblich die Informations- und Meinungspluralität in der Demokratie, und sie schaffen Güter, die man als meritorisch bezeichnen kann, weil die private Nachfrage nach Informationen hinter dem gesellschaftlich wünschbaren Ausmass zurückbleibt.

1.2. Gewachsenes Mediensystem als Herausforderung

Aus staats- und demokratiepolitischen Gründen hat sich mit der Entstehung zunächst des Radios und dann des Fernsehens und in Ergänzung der bereits bestehenden Presse in allen westeuropäischen Demokratien eine ähnliche Medienstruktur etabliert: Auf der einen Seite die privatwirtschaftlich organisierte, weitgehend unregulierte, aber unterstützte Presse im Marktmodell, und auf der anderen Seite ein regulierter öffentlicher Rundfunk (Radio und Fernsehen), der nicht primär gewinnorientiert sein darf. Seit Beginn der 1980er Jahren liessen die meisten westeuropäischen Länder auch private Radio- und Fernsehveranstalter zu. Einige Länder, so die Schweiz, gingen dazu über, private Radio- und Fernsehuntennehmen ebenfalls zu konzessionieren und für die Erbringung eines Leistungsauftrages mit Empfangsgebühren und anderen Vorteilen (Verbreitungsprivilegien) zu unterstützen. Die Presse hingegen wurde und wird in den meisten europäischen Ländern nicht direkt mit staatlichen Mitteln unterstützt. Allerdings ist in den meisten europäischen Staaten eine indirekte Förderung entstanden, in der Schweiz die Verbilligung der Zustellkosten von Zeitungen und Zeitschriften und die Verringerung des Mehrwertsteuersatzes. Den neuen Medienformen im Internet begegnet der Staat mit der gleichen Zurückhaltung wie gegenüber der Presse. Diese Medienstruktur mit ihrem impliziten Ordnungsmodell einer publizistischen Gewaltenteilung steht aufgrund der Digitalisierung vor einer Veränderung.

1.3. Notwendigkeit staatsunabhängiger Medien

Der Staat soll für Rahmenbedingungen sorgen, damit eine Medienlandschaft existieren kann, die den demokratie- wie kulturpolitischen Anforderungen entspricht. Die Medienpolitik und jede Förderung von Medienleistungen haben sich dabei dem Imperativ der Staatsferne aller Medieninhalte zu stellen. Aus diesem Grund braucht Medienförderung ein überwiegend öffentliches Interesse, eine gesetzliche Grundlage und eine sorgfältige, verhältnismässige Gestaltung. Staatliche Einflussnahme auf Medien ist zwingend zu vermeiden. Übermässig hemmende ökonomische Einflüsse sind ebenso zu begren-

zen. Das staatliche Absichern einer gelebten Medienfreiheit birgt die Gefahr, dass gerade dadurch die Medienfreiheit beschränkt werden könnte. Die Medienförderung sollte sich daher vorwiegend auf die Rahmenbedingungen richten, die Unabhängigkeit der Medienunternehmen organisatorisch und regulatorisch absichern (namentlich über organisatorische Vorkehrungen und Kontrollprozesse) und auf allen Stufen eine bestmögliche Transparenz und Beobachtung der Fördermassnahmen erzwingen. Im Bereich des Rundfunks haben sich z.B. Kontroll- und Prüfinstanzen etabliert, die dafür Gewähr bieten müssen, dass keine unmittelbaren politischen oder staatlichen Eingriffe erfolgen können.

2. Die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die publizistischen Medien

Das schweizerische Mediensystem befindet sich in einer Transformation. Gründe und Herausforderungen sind die Digitalisierung, die damit verbundene wirtschaftliche Umwälzung, die Internationalisierung des Mediengeschäfts und die veränderte Mediennutzung. Die Transformation der Medienlandschaft lässt sich anhand von fünf Entwicklungstrends beschreiben. Sie beziehen sich auf alle Mediengattungen: Print, Fernsehen, Radio und Online. Die Beschreibung der fünf Trends zeigt jedoch, dass die Printmedien, und dort die Tageszeitungen zuerst, aktuell am stärksten betroffen sind; sie werden daher näher betrachtet.

2.1. Digitalisierung – neue Strukturen und Prozesse

Mit der Digitaltechnik können Medieninhalte nahezu grenzenlos bearbeitet und verbreitet werden. Sie werden mit allgemein zugänglichen Computerprogrammen kopiert, gespeichert, bearbeitet, aufgeteilt, kombiniert, angereichert, verteilt, versendet und in vielgestaltiger Weise den Nutzerinnen bzw. Rezipienten präsentiert. Die frühere Verbindung bestimmter Gattungen (z.B. Text oder Bewegtbild) mit einer passenden Verbreitungsform (z.B. Postversand oder Rundfunk) und einem dafür geeigneten Wiedergabemedium (z.B. bedrucktem Papier oder Fernsehgerät) ist einer ständig wachsenden Vielfalt der medial vermittelten Kommunikation gewichen. Früher analog hergestellte Medien sind durchwegs digital geworden, und sie sind nicht den professionellen Anwendern – also Journalistinnen und Journalisten wie den Medienunternehmen – vorbehalten. Ausdifferenzierung der Medienlandschaft, Entgrenzung und Verschmelzung von Formen und Inhalten der öffentlichen Kommunikation sind die Folge.

Die Informationstechnologie (IT) beeinflusst nicht nur Produktion und Distribution im medialen Bereich, sondern führt darüber hinaus zu neuen Strukturen und Prozessen. Der Aktualitätsbezug, die Professionalität und das Vertriebsnetz der publizistischen Medien sind weiterhin traditionelle Stärken und Chancen für die Zukunft, doch sie sind nicht mehr allein in den Händen von traditionellen Medienunternehmen. Neue Akteure treten in den Medienmarkt ein oder beeinflussen den publizistischen Markt, indem sie sein Umfeld verändern und auch eigenständig publizistische Güter anbieten. Die Digitalisierung erlaubt die Automatisierung von Vorgängen, die früher bewusst und selektiv ausgelöst wurden. Die Konsumentinnen bzw. Rezipienten digitaler Güter haben über das Internet ein überwältigendes Angebot vor sich, die Grenzen der technischen Möglichkeiten werden laufend weiter hinaus geschoben – als neue Knappheit erscheint nun die Aufmerksamkeit des Publikums. Mehr und mehr können sich die Konsumenten bzw. Rezipientinnen an der Herstellung und Verbreitung auch von publizistisch relevanten Inhalten beteiligen.

In dieser Lage sind die Träger in den publizistischen Medien herausgefordert. Medienunternehmen (1) sind ökonomisch (Geschäftsmodell) und publizistisch (Angebotsformen) unter Druck, ebenso Redaktionen in ihrer journalistischen Kernaufgabe (2). Die Digitalisierung verändert die Verbreitung publizistischer Inhalte (3) und das Verhalten der Rezipienten, die zunehmend als Nutzerinnen und Nutzer agieren.

(1) *Medienunternehmen:* Zusätzliche und vielfältige Verbreitungsformen in den verschiedenen Kanälen und Mediengattungen verlangen eine mehrfache Aufbereitung publizistischer Medieninhalte im Interesse der Konsumentinnen bzw. Rezipienten und der Marktchancen. Diesem vergrösserten Aufwand stehen zwar Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen in der Medienproduktion gegenüber. Gleichzeitig müssen die Medienunternehmen mehr und schneller publizieren und die Angebote gezielt

auf unterschiedlichen Kanälen und in unterschiedlichen Qualitäten bereitstellen. Auf allen Ebenen begegnet ihnen eine Konkurrenz einerseits von neuen Anbietern und andererseits von Seiten der Nutzerinnen bzw. der Rezipienten. Die Verbreitung von Medieninhalten über verschiedene Kanäle und die Adaption an bestimmte Endgeräte und Nutzungsweisen verlangen zudem immer rascher technische Innovationen, und die sind mit Investitionen verbunden. Dieser Verbreiterung der Mediendistribution stehen noch keine entsprechenden Mehreinnahmen aus dem Werbe- und Nutzermarkt gegenüber.

(2) *Redaktionen und Journalismus*: Die sich vermehrenden Verbreitungskanäle, die gewachsene Menge der Medienproduktionen und deren stark zunehmende Geschwindigkeit verändern den Aufbau und die Abläufe der Teams und die journalistische Arbeit. Redaktionen mehrerer Titel im gleichen Unternehmen werden räumlich und organisatorisch zusammengelegt. Journalistinnen und Journalisten müssen technische Hilfsmittel beherrschen und vielfache Anliegen der Präsentation und Publikation, der Distribution und sogar der Vermarktung beachten. Messungen des Nutzungsverhaltens erlauben es zu verfolgen, wie ein bestimmter Medieninhalt genutzt wird: Wie stark und über welchen Kanal wird er ausgewählt und wie lange verweilen die Nutzerinnen? Die Digitalisierung erlaubt auch zu messen, wie ein Medieninhalt genutzt und bewertet wird und welche ausdrücklichen Reaktionen er im Internet auslöst. Diese laufend aktualisierten und auf Bildschirmen erkennbaren Nutzungsdaten beeinflussen die Redaktionsarbeit von der Themensetzung über die Recherche bis zur Nachbearbeitung. Es gilt, viel mehr Informationen aus viel mehr Quellen immer schneller zu prüfen und auszuwählen und dies bei tendenziell kleiner werdenden Redaktionen. Gleichzeitig sollte Einordnungsarbeit geleistet werden, damit sich Leserinnen und Leser in der digitalen Welt besser orientieren können. Das ständige Schielen auf die Klick-Raten führt dazu, dass für solchen Journalismus immer weniger Zeit bleibt, bzw. dieser gar nicht mehr angeboten wird. Multimedialität wird umfassend eingesetzt: Text, Fotografie, Bewegtbild, Ton und Grafiken werden kombiniert. Das Berufsbild im Journalismus hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Um die Auswirkungen auf die Leistungen des Journalismus abschliessend beurteilen zu können, braucht es ausführliche Untersuchungen.

(3) *Verbreitung*: Es gibt immer mehr Distributionswege für elektronische Medieninhalte: Neue Such-, Kommentierungs- und Archivdienste werden genutzt, neue Verbreitungstechniken treten hinzu. Neben senderbestimmten Nutzungsformen (lineare Programme als Abfolge von Sendungen) treten zunehmend empfängerbestimmte Nutzungen mit interaktiven Möglichkeiten auf: Videoportale, Archive, Streaming, allgegenwärtige Verlinkung und Weiterverweisung. Gleichzeitig standardisiert sich die Verbreitungstechnik auf der Basis des Internetprotokolls. Medieninhalte erscheinen auf verschiedenen Plattformen, auf eigenen des Senders und fremden, die Dritte (z.B. Internetdienste oder Netzbetreiber) anbieten. In den Übertragungs- und Anschlussnetzen sind die Weichen für eine standardisierte, auf dem Internetprotokoll basierende einheitliche Übertragungstechnik gestellt („all IP“). Heute noch weitgehend getrennte Verbreitungsinfrastrukturen für verschiedene Mediengattungen (z.B. Telefonnetze, Kabel-TV-Netze, DVB-C, HbbTV) nähern sich an. Dieser Trend einer faktischen Standardisierung führt zu einem neuen Zusammenspiel, aber auch zu Abhängigkeiten. Die Betreiber in- und ausländischer digitaler Anschlussnetze oder Internetdienste sind in der Lage, Medieninhalte zu verändern, zu bündeln, zu selektieren oder zu priorisieren. Fragen der Filterung, Gleichbehandlung und Kontrolle stellen sich („Gatekeeper“, „Netzneutralität“). Die Empfangsmöglichkeiten, die Bildschirmoberflächen und die Applikationen auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer rücken ins Zentrum, ebenso deren persönliche Daten. Die Bemühung um die Aufmerksamkeit und die automatisierte Verwendung von Nutzerdaten bestimmen zunehmend den Wettbewerb der Verbreitungswege und damit den Kampf um die Werbeerlöse. Dabei fehlt es noch an zuverlässigen Marktdaten: Zwar erlaubt die digitale Mediennutzung den einzelnen Anbietern und Verbreitern zuverlässige Aufzeichnungen, doch die branchenweit und öffentlich verfügbaren Messungen der Mediennutzung und Vermarktungsleistungen sind noch ungenügend.

2.2. Neue Anbieter und Produkte

Begünstigt durch den digitalen Wandel, aber auch durch den steigenden wirtschaftlich wie publizistischen Wettbewerb haben sich neue Medienangebote herausgebildet. Die Einführung gratis angebotener „Pendlerzeitungen“ um die Jahrtausendwende und der Aufstieg des Internets und der sozialen Netzwerke haben die Medienlandschaft in der Schweiz in kurzer Zeit umgestaltet. Die meisten Informationen werden zwar Online genutzt, aber nach wie vor meistens auf Seiten der klassischen Medien. Dieser Verkehr kann aber gegen die Konkurrenz von Google etc. nicht monetarisiert werden. Anbieter von Internetdiensten (Suchmaschinen, Text- und Videoportale, soziale Netzwerke) treten als neue Vermittler („Medien“) zwischen die Konsumentinnen und Konsumenten und die publizistischen Medien. Sie nutzen dabei auch die publizistische Leistung der Medienunternehmen und generieren zunehmend auch Werbeerlöse.

International wie national tätige IT-Unternehmen und Telekommunikationsanbieter agieren dank neuer technischer Möglichkeiten in benachbarten und verwandten, teilweise sogar in den gleichen Märkten wie traditionelle Medienunternehmen. Das verschärft den Wettbewerb, weil diese Akteure nur die neuen Möglichkeiten nutzen, sich aber nicht an der Herstellung der Inhalte beteiligen. Aktivitäten im Markt für digitale Produktion, Bearbeitung, Bündelung und Verbreitung lassen eine umfassende Medienbranche in Erscheinung treten, die sich unter den Kürzeln wie ICT (Informations- und Kommunikationstechnologien), TMT (Telekommunikation, Medien und Technologie) oder TIME (Telekommunikation, Informatik, Medien und Unterhaltung) etabliert haben. Die Wettbewerbsverhältnisse sind aufgrund der starken Marktstellung grosser Softwarekonzerne ungleich: Während traditionelle Medienunternehmen meist mittelständische (Familien-)Unternehmen mit lokalem oder regionalem Marktverständnis sind, agieren Telekom- und IT-Unternehmen oft als internationale Konzerne. Sie verfügen über Knowhow zum Einsatz von Technik, zur Bearbeitung von nationalen Märkten und zur Pflege von Kundenbeziehungen. Sie verfügen zumeist über eine Finanzkraft, die ständige Innovationen und hohe Investitionen zulässt. Sie verfügen, im Unterschied zur traditionellen Medienbranche, über grosse Forschungs- und Entwicklungskapazitäten und entsprechende Ressourcen. International tätige IT- und Softwareunternehmen bestimmen in unterschiedlichen Kombinationen die Betriebssysteme der Endgeräte und Computer, die massgebenden Internet- und Computer-Anwendungen und stellen ein wachsendes Angebot an Empfangsgeräten und Zubehör zur Verfügung. Gestützt auf ihre Stärke in der Kundenbindung und im Aufmerksamkeits- und Werbemarkt bedrohen diese Unternehmen jetzt die Marktstellung publizistischer Medien, selbst wenn sie erst teilweise gezielt den schweizerischen Markt bearbeiten und – zumindest bislang – nicht in regionalen oder lokalen Räumen aktiv sind.

Die zahllosen kostenfreien Internetangebote und die Gratiszeitungen haben eine „Gratiskultur“ geschaffen. Die Tatsache, dass die Medienunternehmen in einer ersten Phase ihre Inhalte umfassend und kostenlos ins Netz gestellt haben, erschwert heute die Etablierung von Bezahlmodellen im Internet. Solche Bezahlmodelle müssen auf die Akzeptanz beim Publikum achten, sollten keine Verbreitungswege ausschliessen (z.B. über soziale Netzwerke) und müssen technische Voraussetzungen beachten. Nicht zuletzt müssen Bezahlmodelle und Werbemöglichkeiten im Wettbewerb bestehen können und den Medieninhalten eine genügende Reichweite sichern. Hier bilden die neuen Internetplattformen zwar erweiterte Verbreitungsmöglichkeiten, aber auch verschärzte Konkurrenz. Ein Preis-Leistungsbewusstsein für publizistische Produkte war beim Publikum seit jeher wenig ausgeprägt und lässt sich auch heute schwerlich entwickeln. Unter dem Einfluss des Internets und der Pendlerzeitungen hat sich der Eindruck verstärkt, dass Informationen und Meinungen weitgehend „kostenfrei“ und in Fülle zur Verfügung stehen.

Die Digitalisierung hat auch im audiovisuellen Mediensektor zu einer weiteren Ausdifferenzierung geführt, so auch mit der Folge eines noch intensiveren Wettbewerbs im audiovisuellen Bereich. Davon sind alle Schweizer Fernsehstationen stark betroffen. Dabei sind hauptsächlich drei Tendenzen auszumachen: Es gibt erstens die Verbreitung grosser deutscher, französischer und italienischer Sender via Kabel in der Schweiz (Overspill-Effekt), Fernsehen über das Internet (IPTV), digital terrestrisches Fernsehen (DVB-T) und Satellitenfernsehen. In dieser Hinsicht ist die Schweiz einer der wettbewerbststärksten TV-Märkte der Welt. Zweites ist die Entwicklung des Pay-TV (Catch-up-TV, Video on Demand, Subscription Video on Demand), die durch neue Set-Top-Boxen und SVoD-Angebote wie

Netflix begünstigt wird, auch für den Wettbewerb zu beachten. Und Drittens ist schliesslich die grosse Zahl an interaktiven Videoplattformen – allen voran Youtube – und an sozialen Netzwerken nicht zu übersehen. Sie alle haben einen grossen Einfluss auf alle traditionellen – so auch die audiovisuellen – Medien.

All das führt dazu, dass dem traditionellen linearen Fernsehen weniger Zeit gewidmet wird und die TV-Werbeaufnahmen, ausser bei den ausländischen Werbefenstern, sinken. Ebenfalls ist das Radio von diesem neuen Konsumverhalten aufgrund der Entwicklung personalisierter „Radio on Demand“-Plattformen betroffen. Der lineare Radiokonsum ist rückläufig.

Betroffen sind Tageszeitungsverlage mit nationalen oder regionalen Titeln: Sie erleiden einen zunehmenden Verlust an Abonnentinnen und Abonnenten und an Werbeerlösen. Weniger stark betroffen sind die lokalen Wochenzeitungen: Ihre Informationen werden durch neue Anbieter und Angebote noch kaum konkurrenziert. Der zunehmend internationale Wettbewerb und das Auftreten neuer Anbieter haben neben der Presse auch die Fernseh- und Radiounternehmen erfasst. Die elektronischen Medien sind von der Verlagerung der Werbung ins Internet betroffen. Zur Höhe des Betrags gibt es keine genauen Angaben; aktuelle Schätzungen beziffern den Betrag für Online-Werbung mit rund einer Milliarde CHF. Zusätzlich sehen sich die Fernsehunternehmen seit geraumer Zeit mit den ausländischen Werbefenstern konfrontiert: Diese konnten in den letzten zehn Jahren die Netto-Umsätze um insgesamt 50.3 Prozent auf 301 Mio. CHF steigern (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014). Mit ihren Werbefenstern bieten die Sender täglich eine bestimmte Anzahl Stunden für Schweizer Werbung an. Diese Zeit muss mit Werbebotschaften gefüllt werden, denn das Programm, in welches die Werbeblöcke eingefügt werden, ist vom ausländischen Programmveranstalter vorgegeben. Wenn nötig müssen die Vermarkter der Werbefenster auf die Preise hohe Rabatte gewähren. Diese Vermarktungskonstellation erhöht den Druck auf die Erlöse im gesamten Werbemarkt von Presse, Radio und Fernsehen.

2.3. Neue Nutzungsmöglichkeiten für die Individuen

Das Publikum erlebt die Ausdifferenzierung der Medienlandschaft und die Entgrenzung und Verschmelzung von Medieninhalten an vorderster Stelle, sichtbar an neuen Endgeräten und neuen Diensten. Über selbst gewählte Kanäle, Anwendungen und Netze bestimmt es darüber, was es wann erfahren und – zumindest teilweise – verbreiten will. Neue Anbieter und Angebote auf dem Markt eröffnen neue Möglichkeiten zur Informationsgewinnung wie auch zum Medienkonsum. Zusätzlich kann das Publikum aktiv werden, Informationen bereitstellen und Meinungen verbreiten. Weitere neue Kanäle stehen in der Entwicklung. Durch die Möglichkeit, Medieninhalte zeit- und ortsunabhängig über verschiedene Kanäle zu konsumieren, sind Nutzerinnen und Nutzer in der Masse schwieriger zu erreichen. Die Mediennutzung folgt immer weniger den früher bekannten Ritualen und zeitlichen Präferenzen. Das tagesstrukturierende Element des Medienkonsums fällt weg – insbesondere bei jungen Menschen. Aus eher passiv eingestellten Rezipienten werden Nutzerinnen: Diese sind beweglicher und unberechenbarer. Zumindest für die Beschaffung von Informationen müssen sie sich nicht mehr an bestimmte Anbieter halten. Sie können wählen und wechseln, können Angebote prüfen und neue aussuchen. Dieses Wahl- und Auswahlverhalten kann bei digitalen Plattformen gemessen werden und sich auf die Produktion wie die Produktionsweisen auswirken. Die Bindung an klassische Massenmedien nimmt unter diesen neuen Wahlfreiheiten weiter ab. Dies gilt für die Presse wie auch für die elektronischen Medien. Zeitverschoben und geräteunabhängig können Fernsehsendungen von fast unzähligen Anatern konsumiert werden. Die Inhalte der Radios sind so konzipiert, dass sich das Radio als Begleitmedium anbietet. Es wird heute vorwiegend als alltagsbegleitendes Unterhaltungsmedium genutzt. Auch beim Radio steigt die zeitverschobene Nutzung. Mit den Streaming-Diensten entstehen weitere Konkurrenzdienste für etablierte Angebote.

Die neuen Nutzungsmöglichkeiten eröffnen den Individuen auf der einen Seite mehr Autonomie und damit die Möglichkeit, die Autorität der Medien – wie aber auch anderer Vermittler – infrage zu stellen. Auf der anderen Seite sehen die Mobilität und Flexibilität der Mediennutzung je nach Alter, Bildung und Einkommensklasse unterschiedlich aus. Es besteht die Gefahr einer neuen Segmentierung der Gesellschaft. Geteilte und damit auch integrierende Informationen könnten seltener werden oder an

Verlässlichkeit verlieren. Die Vielfalt der Quellen und deren ungenügende Transparenz erschweren es, die Herkunft der Botschaften und die Absicht ihrer Urheber zu erkennen. Manipulationen sind einfacher und die Beschleunigung der Verbreitung macht wirksame Korrekturen immer aufwändiger. Insbesondere weniger gebildete und ältere Personen tun sich mit der selbstbestimmten Informationsbeschaffung und der ständig voran schreitenden Technik schwer. Jüngere Generationen sind im Umgang mit neuen Medien eher versiert und gehen mit mobil verfügbaren Onlinemedien geübter um. Gratis verteilte publizistische Angebote werden zu neuen Leitmedien, jedenfalls was die Reichweiten betrifft. Es dominieren stark bebilderte Kurztexte. Dieser Trend fügt sich gut in den Lebensstil jüngerer Generationen ein und führt zu einem neuen Verständnis, was relevante Information ist. Die Fähigkeit, die Verlässlichkeit der verschiedenen Informationskanäle und ihrer Inhalte angemessen einzuschätzen, müssen die meisten Nutzerinnen und Nutzer erst erlernen. Medienkompetenz ist nicht nur die Fähigkeit, Technik anzuwenden, sondern betrifft auch das Wissen über die Produktionsbedingungen der Medieninhalte. Es ist zu erwarten, dass sich im Lauf der Zeit neue (medien-)kulturelle Verständnisse etablieren werden. Zudem gewinnen der Selbstschutz bei der Bereitstellung von Informationen wie auch der Datenschutz bei der Nutzung als Kompetenzfeld der Bürgerinnen und Bürger an Relevanz. Medienkompetenz ist also in einem weiten Sinne zu begreifen.

2.4. Die überwiegend werbefinanzierte Zeitung ist bedroht

Aktualität und Relevanz haben sich als Anspruch an im Tagesrhythmus bereitgestellte Medien herausgebildet. Dieser Anspruch hat sowohl den Begriff des Journalismus („jour“) als auch jener der Zeitung („Zeit“) geprägt. Die Titelzahl dieser klassischen publizistischen Angebote hat sich in der Schweiz verringert, ebenso die gesamte Auflage dieser Medien.

Tabelle 1: Zeitverlauf, Anzahl Titel und Gesamtauflagen (ohne Gratiszeitungen)

| Jahr | Anzahl kostenpflichtiger Zeitungen | Totalauflage |
|------|------------------------------------|--------------|
| 1990 | 273 | 4'054'265 |
| 2000 | 232 | 4'214'337 |
| 2005 | 206 | 3'734'805 |
| 2010 | 193 | 3'580'723 |
| 2011 | 194 | 3'505'007 |
| 2012 | 189 | 3'429'401 |
| 2013 | 184 | 3'285'866 |

Quellen: Matthias Künzler, Mediensystem Schweiz, Konstanz 2013, S. 223; Verband Schweizer Medien: www.schweizermedien.ch/fileadmin/schweizermedien/brancheninfos/allgemein/TitelSt_1939-2013.pdf.

In einigen Regionen der Schweiz hat die Pressekonzentration zu Monopol- und in vielen Regionen des Landes zu einem Oligopol geführt. Die landesweite Presselandschaft wird von wenigen Unternehmen dominiert – mit zunehmender Tendenz dieser Konzentration. Die Unternehmenskonzentration ist besonders dann problematisch, wenn die Binnenvielfalt und die innere redaktionelle Medienfreiheit nicht aktiv gefördert und organisatorisch sichergestellt werden, z.B. mit einem durchgesetzten Redaktionsstatut und mit Massnahmen zur Sicherung der redaktionellen Autonomie, aber auch durch eine Ausstattung der Redaktionen mit ausreichenden Ressourcen und durch einen teilweisen Verzicht auf Synergien.

Grosse Tageszeitungen finanzierten sich lange Zeit zu rund 70 Prozent aus Werbung und zu rund 30 Prozent aus Abonnements- und dem Einzelverkaufseinnahmen. Heute liegen diese Verhältnisse bei höchstens 50 Prozent Werbefinanzierung und rund 50 Prozent Vertriebserlös. Die Werbeeinnahmen für publizistische Medien sind über die letzten Jahre gesunken (Anzeigenmarkt). Die Einnahmen aus diesem klassischen Geschäft sind in absoluten Zahlen rückläufig. Vor allem für publizistische Angebote mit sprachregionalem Anspruch, aber auch für gewisse regionale und lokale Anbieter und Angebote

ergeben sich im Bereich der Tages- und Wochenzeitungen Finanzierungsprobleme. In den letzten zehn Jahren unterlag der Netto-Werbeumsatz in der Schweiz Schwankungen. 2003 betrug er 2.3 Milliarden CHF, erreichte 2007 2.487 Milliarden CHF und zeigt seither eine negative Tendenz. 2010 betrug der Umsatz rund 2 Milliarden CHF. 2013 sank der Wert im Vergleich zum Vorjahr um 9.4 Prozent auf 1.615 Milliarden CHF. Unter den Printtiteln haben die regionalen Tageszeitungen in den letzten Jahren markant mehr verloren als die Wochenzeitungen. Tageszeitungen mit einer Auflage zwischen 20'000 und 50'000 litten am meisten und büssten 2012 im Vergleich zum Vorjahr 22.9 Prozent des Netto-Werbeumsatzes ein. Die kleineren Tageszeitungen bis 20'000 Auflage verloren knapp 4 Prozent, die grösseren (Auflage über 50'000) 15.9 Prozent (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2013). Die Zahlen für das Jahr 2013 zeigen eine Verschiebung der Werbeeinbussen und -zugewinne: Die grossen Tageszeitungen mit einer Auflage über 50'000 haben mit 16.8 Prozent am meisten verloren (von 560 auf 466 Mio. CHF). Der Verlust der mittelgrossen Tageszeitungen (Auflage zwischen 20'000 und 50'000) lag 2013 bei 7.9 Prozent (von 179 auf 165 Mio. CHF). Zulegen konnten die kleinen Tageszeitungen mit einer Auflage bis 20'000 mit einem Zuwachs des Werbeumsatzes von 10.3 Prozent. Sie konnten ihren Nettowerbeumsatz von 79 auf 87 Mio. CHF steigern (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014). Leicht stabiler ist die regionale Wochenpresse mit einem durchschnittlichen Verlust von 8.6 Prozent im gleichen Zeitraum (2012 bis 2013). Auch hier zeichnet sich im Vergleich mit dem Vorjahr eine Verschiebung ab: Die bislang noch eher verschonten kleinen Wochenzeitungen (bis 20'000 Auflage) verlieren nun auch markant. Betrug der Verlust 2011 zu 2012 2.3 Prozent, so wuchs dieser im Folgejahr auf 9.3 Prozent (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014).

Tabelle 2: Werbeeinnahmen, Entwicklung der Netto-Werbeumsätze für die gesamte Presse

| Jahr | Umsatz in Mio. CHF | Veränderung zum Vorjahr | Veränderung % |
|------|--------------------|-------------------------|---------------|
| 2004 | 2'294 | -8 | -0.4 |
| 2005 | 2'299 | +5 | +0.2 |
| 2006 | 2'369 | +70 | +3.1 |
| 2007 | 2'487 | +118 | +5.0 |
| 2008 | 2'406 | -81 | -3.3 |
| 2009 | 1'915 | -491 | -20.4 |
| 2010 | 2'001 | +89 | +4.5 |
| 2011 | 2'004 | +3 | +0.2 |
| 2012 | 1'783 | -221 | -11.0 |
| 2013 | 1'615 | -168 | -9.4 |

Quelle: Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Finanzierung publizistischer Print-Medieninhalte sind sichtbar. Die Einnahmen aus den neuen Verbreitungskanälen vermögen die Ausfälle im traditionellen Geschäft bei weitem nicht zu kompensieren. Es ist zu erwarten, dass die Erlöse mit publizistischen Medienleistungen auch in den kommenden Jahren rückläufig sein werden. Die Abonnements- und Verkaufspreise lassen sich nicht weiter in grossem Umfang erhöhen. Der Kostendruck, zumal auf Redaktionen und journalistische Angebote, wird weiter zunehmen. Es ist zu erwarten, dass auch die lokalen Zeitungen zunehmend von dieser Entwicklung betroffen sind. Neue Geschäftsmodelle, insbesondere Bezahlmodelle für publizistische Medien im Internet, werden zwar diskutiert, bislang aber von den Zeitungsverlagen nicht oder nur zögernd umgesetzt. Noch immer dominieren im Internet frei und kostenlos verfügbare redaktionelle Inhalte. Die Branche wirkt noch wenig auf eine gesellschaftliche und kommerzielle Positionierung hin, die auf einer überlegenen Qualität publizistischer Medieninhalte baut und für einen angemessenen und kostendeckenden Kaufpreis für solche Leistungen eintritt (z.B. mittels Gattungsmarketing). Kundenbindung über Medienmarken, Marketing und neue Instrumente der Absatzförderung erhalten mit dem Internet einen neuen Stellenwert in der unternehmerischen

Tätigkeit. Privatwirtschaftliche Medienunternehmen, insbesondere börsenkotierte Gesellschaften, stehen unter immer stärkeren Druck. Dies schränkt Überlegungen wie Quersubventionierungen ein.

Tabelle 3: Netto-Werbeumsätze ausgewählter Mediengattungen

| Medium | 2012 | 2013 | 11/12 | 12/13 |
|---|-----------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Netto-Werbeumsätze Mio. CHF | | Veränderung in % | |
| Tagespresse | 819 | 718 | -16.6 | -12.2 |
| Regionale Wochenpresse | 183 | 168 | -5.5 | -8.6 |
| Sonntagspresse | 152 | 146 | -6.4 | -4.1 |
| Presse total* | 1'154 | 1'032 | -13.7 | -10.6 |
| Öffentlich rechtlicher TV | 380 | 374 | -8.5 | -1.5 |
| Private Schweizer Sender | 81 | 74 | +6.7 | -8.7 |
| Private ausländische Werbefenster | 265 | 301 | +4.3 | +13.6 |
| Fernsehen total (inkl. Sponsoring) | 726 | 749 | -2.6 | +3.2 |
| Radio (inkl. Sponsoring) | 147 | 157 | +5.6 | +6.7 |
| Kino | 30 | 26 | +27.3 | -13.2 |
| Teletext | 5 | 4 | -19.3 | -21.7 |
| Ad-Screen | 6 | 7 | +9.2 | +19.0 |

* Ohne Finanz-, Publikums-, Spezial- und Fachpresse

Quelle: Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014

Für die Werbetreibenden hat sich mit dem Internet neben dem Anzeigenmarkt ein neues Feld eröffnet, Informationen und Botschaften ins Publikum zu tragen. Kommerzielle Kommunikation (Marketing, PR) wird immer professioneller und vielfältiger: Eigene Publikationsgefässe („owned media“) und die Einbindung der Werbung in redaktionelle Bereiche über Public Relations („earned media“) ergänzen und ersetzen die klassische Werbung im gekauften Werberaum („paid media“). Hinzu kommt, dass der Anzeigenmarkt vergrössert wurde und Internetanbieter ein Werbeumfeld mit guter Messbarkeit der Werbewirkung bieten (z.B. Suchmaschinen und Videoportale). Diese Internetanbieter leisten aber keinen oder höchstens einen begleitenden Beitrag zur Herstellung publizistischer Medieninhalte. Die im internationalen Vergleich traditionell hohen Werbepreise in der kleinräumigen Schweiz kommen zunehmend unter Druck, mit Auswirkungen vor allem für die regionalen und sprachregionalen Medien. Zusätzlich zum Volumenverlust droht auch das Preisniveau pro Anzeige zu sinken, was zum paradoxen Effekt führen kann: Immer weniger Werbung bringt überproportional weniger Einnahmen.

Die Digitalisierung betrifft direkt das Geschäftsmodell des Printsektors, aber auch das der elektronischen Medien. Wenn Werbegelder vermehrt ins Internet abwandern und gleichzeitig ausländische Werbefenster Gelder aus dem Schweizer Markt gewinnen und dadurch einen grossen Preisdruck (auf den sprachregionalen Fernsehwerbemarkt) ausüben, ist mittelfristig der Service Public sowohl bei der SRG als auch bei den privaten Radio- und Fernsehsendern gefährdet. Die SRG finanziert sich heute zu einem Viertel aus Werbegeldern. Ein Wegbrechen dieser Erträge würde sich auf die SRG-Angebote auswirken, sofern das Wegbrechen nicht mit einer Gebührenerhöhung wettgemacht wird.

2.5. Die Arbeitsbedingungen auf den Redaktionen verschlechtern sich

Den Zeitungsredaktionen stehen Jahr für Jahr weniger Mittel zur Verfügung. Die Folgen treffen die angestellten Journalistinnen und Journalisten, aber auch die freien Mitarbeitenden. Die Durchschnittseinkünfte der Journalistinnen und Journalisten in der Schweiz stagnieren. Die tarifvertraglichen Grund-

lagen journalistischer Arbeit sind in Frage gestellt; in der Deutschschweiz und im Tessin fehlen Kollektivverträge.

Wesentliche Elemente dieser Veränderungen sind der Konvergenzprozess, den die meisten Medienunternehmen für ihre Redaktionen initiiert haben, die Vermarktung von Medienangeboten über alle zur Verfügung stehenden analogen und digitalen Plattformen, sowie der beginnende Wahrnehmungswandel zugunsten von Zahlungsmodellen und -modalitäten für digitale Medienprodukte.

Neue technologische Möglichkeiten bieten neue Chancen. Aktuell aber haben sich die Arbeitsbedingungen im Journalismus verschlechtert: beschleunigte Veröffentlichungszyklen, verdichtete Arbeitszeiten, multimediales Arbeiten, erhöhter Output-Druck.

Erschwerend kommt die Konzentration im Medienmarkt hinzu, die die Arbeitsmarktmöglichkeiten für Journalistinnen und Journalisten beschränkt. Die Medienunternehmen schöpfen die Synergien zwischen verschiedenen Redaktionen aus, und den Journalistinnen und Journalisten stehen weniger Möglichkeiten zur Verfügung, ihren Lebensunterhalt in einem festen Arbeitsverhältnis oder in einer stabilen Auftragsbeziehung als freie Medienschaffende zu verdienen. Die Arbeitsbedingungen sind infolge des Technologiewandels (u.a. Medienkonvergenz, integrierte Redaktionen, mobile Medien, soziale Medien) und der Ressourcenverknappung schwieriger und zuweilen sogar prekär geworden. Eine steigende Arbeitslast, eine Bewirtschaftung mobiler und sozialer Medien und insgesamt höhere Anforderungen führen dazu, dass Journalistinnen und Journalisten überlastet sind. Diese Belastung und der gleichzeitige Ausbau von Stellen im Kommunikationsbereich führen dazu, dass viele und vermehrt auch erfahrene Journalistinnen und Journalisten ihren Beruf verlassen. Damit geht viel Knowhow verloren, und die Gefahr der Einflussnahme von Informationslieferanten (Kommunikationsstellen, PR-Büros) steigt.

Unter den gegebenen Zeitvorgaben und knappen Ressourcen besteht immer weniger die Möglichkeit, vertieft und nach den breit abgestützten Richtlinien des Journalismus zu recherchieren und zu reflektieren (Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten; Presserat). Eine Folge und ein Umstand zugleich ist die wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit (Anzeigengeschäft und neue Werbeformen, Public Relations) und die sich daraus ergebenden erweiterten Einflussmöglichkeiten insbesondere von Seiten der PR, die von ressourcenstarken ökonomischen wie politischen Akteuren finanziert wird.

Redaktionelle Ressorts mit einer Kultur der Fachkompetenz und Arbeitsteilung drohen verloren zu gehen. Der Journalismus und die herkömmlichen Medien verlieren auch aus kulturellen Gründen an Deutungshoheit und geraten so zusätzlich unter Druck. Doch entstehen in der Transformation und in der partiellen Krise insbesondere des Tageszeitungsjournalismus auch Chancen für den Journalismus. Neuere Beispiele und Entwicklungen in den Medienmärkten zeigen, dass es noch immer eine erhebliche Nachfrage nach redaktionell eingebetteten journalistischen Produkten gibt, für die auch eine Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzern besteht. Parallel zur Entwicklung auf dem Werbemarkt haben sich im digitalen Geschäft noch keine stabilen Geschäftsmodelle für klassische publizistische Angebote etablieren können.

3. Zusammenfassende Standortbestimmung für die publizistischen Medien

Die Digitalisierung der Medienbranche führt auf allen Ebenen zu neuen Akteuren, Strukturen und Prozessen. Am stärksten betroffen sind die Tageszeitungen. Sie leiden unter Gratisangeboten und unter dem Aufkommen neuer Anbieter im Internet. Nutzerinnen und Nutzer wenden sich anderen Angeboten zu, die Werbegelder fliessen vermehrt ins Internet, so auch zu nicht traditionell publizistisch tätigen Dienstleistern.

Die Medienkonzentration nimmt zu. In den letzten 30 Jahren sind in fast allen Regionen der Schweiz sukzessive regionale Zeitungsmonopole entstanden. Zwar gibt es immer noch eine verhältnismässig hohe Anzahl an Zeitungstiteln, jedoch wenig Besitzervielfalt.

In den elektronischen Medien (Radio und TV) wächst die ausländische Konkurrenz, was sich insbesondere im Werbemarkt niederschlägt.

Die Onlinemedien werden zunehmend durch mehrheitlich ausländische Telekommunikations- und Internetunternehmen konkurrenzieren.

Den traditionellen Printmedienunternehmen fehlen derzeit noch tragfähige Geschäftsmodelle für publizistische Angebote im Internet. Die Transformation hat eine grosse Effizienzsteigerung im nicht publizistischen Bereich möglich gemacht, allerdings auch vielfältige Sparmassnahmen zur Folge gehabt, die nun verstärkt auch die Redaktionen und den Journalismus betreffen. Das führt im Ergebnis zu Stellenabbau, zu schwierigen Arbeitsverhältnissen und zu einem Qualitätsverlust auf den Redaktionen.

Die grösste Verliererin der technologischen Entwicklung ist heute die überregionale und regionale abonnierte Tageszeitung. Sie sieht sich mit zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert und befindet sich in einer Abwärtsspirale. Mit der Abwanderung von Werbung und Publikum begründen diese Verlage Sparrunden, die in der Regel abnehmende Qualität sowie eine Reduktion der Pluralität zur Folge hat. Publizistische und personelle Ressourcen werden abgebaut. Fachwissen geht verloren, und für die verbleibenden Medienschaffenden steigt der Druck am Arbeitsplatz. Die Arbeitsbelastung akzentuiert sich zusätzlich durch die multimediale Produktionsweise in konvergenten Redaktionen und die Bewirtschaftung von mobilen und sozialen Medien. Trotz Produktivitätsgewinn leiden diejenigen Akteure am meisten, die einen wesentlichen Beitrag zum demokratischen öffentlichen Diskurs leisten sollten. Es gibt empirische Evidenzen, dass die Qualität der unabhängigen und politik-relevanten Berichterstattung leidet, und ein Rückgang der professionell fundierten publizistischen Meinungsvielfalt ist bereits erkennbar (vgl. Bundesratsbericht 2011 S. 36).

Die gesellschaftlichen Erwartungen an die Medienleistungen setzen aber ausreichende Ressourcen und Strukturen voraus, wozu auch der gesicherte Zugang der publizistischen Medien zu hochwertigen Quellen und zum Publikum gehört. Die dargestellten Trends stellen diese kollektive Leistung der privat finanzierten Medien in Frage. Die gefährdete Stellung der Medien, insbesondere der Presse, und die Folgen für die schweizerische Demokratie wurden unter anderem aufgrund des Postulats des damaligen Nationalrats Hans-Jürg Fehr „Pressevielfalt sichern“ (2009) analysiert und diskutiert. Der Bundesrat hat im Juni 2011 einen Bericht zur Lage der Presse in der Schweiz veröffentlicht und damit zugleich das Postulat „Presseförderung. Alternativ Modelle zur Posttaxenverbilligung“ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats erfüllt, welches 2010 überwiesen worden war. Grundlage des Berichts waren wissenschaftliche Studien, die das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) in Auftrag gegeben hatte. Der Bundesrat hielt fest, dass die Medien vor grossen Herausforderungen stehen. Er beurteilte die Situation als schwierig. Die Tendenz zur Konzentration und zur Verminderung der Anzahl Zeitungstitel müsse unter dem Gesichtspunkt der Medienvielfalt und der Medienqualität als problematisch betrachtet werden, zumal eine solche Konzentration die Gefahr der übermässigen Akkumulation von Meinungsmacht berge. Gleichzeitig entschied sich der Bundesrat für Zurückhaltung und wollte einstweilen keine Massnahmen treffen, sondern die Lage weiter beobachten. Er appellierte an die Eigenverantwortung und Selbstregulierungsfähigkeiten der Medienunternehmen, die nach Wegen suchen müssten, mit dem laufenden Strukturwandel und damit einhergehenden Schwierigkeiten fertig zu werden.

Zusammengefasst stellt die EMEK einen fundamentalen Wandel und eine daraus resultierende Finanzierungskrise der publizistischen Medien fest. Gefordert sind nicht nur die Medienunternehmen und die Medienbranche, gefordert ist ebenso die Politik. Sollte in Sache Medienförderung politisch nichts unternommen werden, geht die EMEK davon aus, dass internationale Unternehmen an Bedeutung in der Schweiz zunehmen werden und Schweizer Medienunternehmen jeder Grösse noch stärker unter Druck geraten.

4. Die bestehende Förderung als Förderung von Mediengattungen

4.1. Ausgangslage der bestehenden Medienförderung

Günstige Rahmenbedingungen für die Medien ergeben sich zunächst aus der allgemeinen Rechtsordnung: Medienfreiheit und weitere verfassungsrechtliche Kommunikationsfreiheiten, Urheberrecht und Leistungsschutzrechte, Quellschutz, Zugangsrechte sowie Einsichts- und Auskunftsmöglichkeiten in der Informationspraxis schweizerischer Behörden. Unter Förderung wird jedoch meistens die

staatliche oder staatlich unterstützte Finanzierung von Medienunternehmen verstanden. In der Regel ist der Zweck der Medienförderung, ein bestimmtes Angebot oder ein qualitativ vielfältiges publizistisches Angebot zu ermöglichen oder wirtschaftlich schwachen Medien das finanzielle Überleben zu sichern, um damit die nationale und regionale mediale Vielfalt und die publizistische Qualität der Medien zu erhalten und zu stärken. Vielfalt beinhaltet in der Schweiz auch die Berücksichtigung von sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Medienförderung kann direkt oder indirekt erfolgen. Direkte Medienförderung bezeichnet eine direkte finanzielle Zuwendung an ein Medienunternehmen, während indirekte Medienförderung dieses nur mittelbar begünstigt. Direkte wie auch indirekte Medienförderung kann allgemeiner oder selektiver Art sein. Allgemeine Medienförderung kommt allen Medien zugute, während bei der selektiven Form nur bestimmte ausgewählte Unternehmen, Titel oder Medieninhalte begünstigt werden. Im europäischen Raum sind derzeit alle diese Förderformen zu finden. Öffentliche Finanzierung ist in der Regel an einen Leistungsauftrag gebunden.

Die Unterstützung der Medien auf Bundesebene findet ihre Grundlage und zugleich Grenze in Art. 17 der Bundesverfassung (BV) und in der Kompetenznorm mit Leistungsauftrag in Art. 93 BV. Während für Radio und Fernsehen eine Verfassungsbestimmung vorliegt, die auch eine staatlich organisierte Finanzierung des Service Public im Rundfunk erlaubt, stützt sich die bisherige Print-Medienförderung auf eine gesetzliche Grundlage im Postgesetz ohne direkte Verfassungsbestimmung. Überlegungen zur Gestaltung der Medienförderung dürfen über diese rechtlichen Gegebenheiten hinausgehen, sollten diese Ausgangslage aber berücksichtigen. Die geltende gewachsene Medienordnung mit ihren Allokationen entspricht nicht mehr der Realität der Zukunft, den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzern. Die Ausscheidung von Radio und Fernsehen in der Bundesverfassung wirft die Frage auf, wie sich dieses System entwickeln soll, wenn im Internet abrufbare Medieninhalte zunehmend den Medienkonsum dominieren und die linear ausgestrahlten Programme („Rundfunk“) an Bedeutung verlieren. Was die Vertriebsförderung der Presse betrifft, so ist deren Wirksamkeit für die Bedürfnisse des Publikums und für die politische Auseinandersetzung in Frage zu stellen.

4.2. Finanzierung des Service Public

Die öffentliche Finanzierung des Service Public im Rundfunk, insbesondere der Gebührenanteil der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), ist keine staatliche Förderung wie die Presseförderung. In der Schweiz werden, wie in den meisten europäischen Ländern, bestimmte Rundfunkanbieter mit einem Leistungsauftrag ausgestattet und für ihre Leistung mit Gebühren entschädigt. Diese Leistungen sind in einer Konzession festgehalten und führen zu einer programmlichen und sonstigen Aufsicht, in der Regel durch staatliche Fachbehörden. Die Abgeltung der Konzessionsempfänger wird mit einer Radio- und Fernseh-Empfangsgebühr finanziert, welche darauf abstellt, dass Haushalte und Unternehmen Nutzer oder zumindest Nutzniesser der verlangten Medienleistungen sind. Seit der letzten grossen Revision des Radio- und TV-Gesetzes (RTVG) erhalten neben der SRG auch private lokale Veranstalter von Radio- oder Fernsehprogrammen einen Teil der Gebühren. Aktuell werden vier Prozent der Empfangsgebühren an Privatanbieter ausgerichtet, was bei den Privatradios mit Gebührenanteil durchschnittlich 50 Prozent ihrer Einnahmen, bei den Privatfernsehveranstaltern mit Gebührenanteil bereits durchschnittlich 77 Prozent ausmachen.

Tabelle 4 Finanzierung des Service Public (SRG) und des privaten Rundfunks

| Rundfunkfinanzierung | Betrag total 2013 |
|----------------------|-------------------------------|
| SRG | 1'203 Mio. (Empfangsgebühren) |
| Privatrundfunk | 54 Mio. (Empfangsgebühren) |

Eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Thema Medienförderung beinhaltet auch die Finanzierung von Radio und Fernsehen über Empfangsgebühren. Die konzessionierten Veranstalter, namentlich die SRG, erbringen wesentliche publizistische Medienleistungen. Im Zuge der Digitalisierung sind neue Vorschläge für Arten und Formen der Leistungserbringung im Rahmen des Service Public denkbar. In der vorliegenden Stellungnahme beschränkt sich die EMEK hier zunächst aber auf ihren vordringlichen Auftrag, die publizistischen Medien als Ganzes zu beschreiben und die aktuelle Presseför-

derung zu beurteilen. Die EMEK richtet sich nach der Zeitfolge anstehender politischer Entscheidungen. Die EMEK wird sich im Anschluss an die vorliegende Stellungnahme mit der Definition und der Gestaltung des rundfunkrechtlichen Service Public beschäftigen.

4.3. Medienförderung

Medienförderung war bislang in erster Linie eine indirekte Presseförderung. Der Bund unterstützt den Vertrieb von Pressetiteln mit einer Posttaxenvergünstigung. Die Ausgaben für indirekte Medienförderung in der Schweiz beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt 128.3 Mio. CHF.

Tabelle 5: Übersicht der Förderbeiträge 2013

| Förderbeiträge | Betrag total in CHF |
|------------------------------------|---------------------|
| Presse | 123.0 Mio. |
| Medienforschung | 1.8 Mio. |
| Aus- und Weiterbildung | 1.0 Mio. |
| Nutzungsforschung durch Mediapulse | 2.5 Mio. |
| Total | 128.3 Mio. |

Nicht in diesem Betrag enthalten sind sämtliche Formen direkter und indirekter Unterstützungen durch Kantone, Bezirke und Gemeinden im Rahmen ihrer jeweiligen Organisation der amtlichen Publikationsaufgaben. Hier gibt es keine vollständige Transparenz, aber es scheint wahrscheinlich, dass die grosse Zahl von Amtsanzeigern, Mitteilungsblättern, Stadtanzeigern etc. insgesamt zu einem Betrag führt, der in die Nähe des oben genannten Betrags kommt. Die Formen der Förderung sind so vielfältig wie die Strukturen, in denen diese Förderung erfolgt: Gemeinden und Kantone vergeben Lizenzen zur Herausgabe eines Amtsblatts, sie bezahlen amtliche Informationen in Zeitungen und Anzeigern, entrichten Pauschalbeträge für die Publikation oder richten Unterstützungsbeiträge an Redaktionen aus.

Presseerzeugnisse profitieren gegenwärtig von insgesamt 123 Mio. CHF. Der grösste Anteil davon, nämlich 73 Mio. CHF, kommt durch die Reduktion der Mehrwertsteuer für Zeitungsabonnemente zu stande. Weitere 50 Mio. CHF innerhalb des Betrags von 123 Mio. CHF entstehen durch verbilligte Posttaxen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Postgesetzes am 1. Oktober 2012 wurden die Bestimmungen über die indirekte Presseförderung angepasst. Neu ist für die Genehmigung der Gesuche um Presseförderung das BAKOM und nicht mehr die Post zuständig. Zudem wurden die Kriterien für die Erhaltung von reduzierten Zustellpreisen überarbeitet (u.a. Auflagenhöhe, Erscheinungsfrequenz, kein Kopfblatt, Mindestumfang, redaktioneller Mindestanteil etc.). Seit dem 1. Januar 2014 werden insgesamt 1'266 Publikationen unterstützt: 142 Tages- und Wochenzeitungen und 1'124 Zeitungen und Zeitschriften nicht gewinnorientierter Organisationen profitieren von reduzierten Posttaxen. Die Lokal- und Regionalpresse profitiert davon in der Höhe von 30 Mio. CHF (Postpreis: 22 Rappen pro Expl.), die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse von 20 Mio. CHF (Postpreis: 15 Rappen pro Expl.).

Die Liste der unterstützten Mitgliedschafts- und Stiftungspresse zeigt, dass die Beträge in sehr unterschiedliche Themen und Gefässe fliessen. Die Auflistung der Sparten, die mehr als eine Million CHF erhalten, zeigt, dass mehr als ein Viertel der 20 Mio. CHF für Titel der Sparte Religion aufgewendet werden (6.4 Mio. CHF). Zeitungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhalten als zweitgrösste Sparte 2.2 Mio. CHF. Mitgliedschaftspresse von Hilfs- und Entwicklungorganisationen werden mit 1,7 Mio. CHF unterstützt, gefolgt von Branchenzeitungen sowie Titel für Konsumentinnen und Konsumenten mit je 1,4 Mio. Franken. Publikationen zu den Themen Landwirtschaft und Tier(haltung) erhalten 1,3 Mio. CHF. Politische Publikationen überschreiten mit einer Unterstützung von knapp 1,2 Mio. CHF ebenfalls die Millionengrenze.

Des Weiteren werden die Medienunternehmen indirekt durch Forschungsbeiträge und Aus- und Weiterbildungsbeiträge unterstützt. Seit der Neukonzeption der BAKOM-Forschung im Jahre 2007 wurden

im Durchschnitt jährlich 1,249 Mio. CHF für Medienforschung aufgewendet. 2013 wurden 1,8 Mio. CHF für Medienforschung und 2,5 Mio. für Nutzungsforschung budgetiert. Der Aus- und Weiterbildung flossen 1 Mio. CHF zu.

Die Schweizerische Depeschenagentur (sda) bezieht keine Subventionen vom Bund. Die Bundeskanzlei bezieht aber für die gesamte Bundesverwaltung die Dienste der sda. Dafür bezahlt sie pro Sprache eine knappe Million CHF. Diese Aufteilung erfolgt auf Wunsch der Bundeskanzlei. Der sda-Tarif würde für die deutschsprachige Nutzung höher liegen (mehr Nutzerinnen und Nutzer innerhalb der Bundesverwaltung) als für die französische oder italienische Nutzung. Unter dem Aspekt der Sprachenförderung ist die gleichmässige Aufteilung vertraglich fixiert. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern vergleichbarer Grösse bezieht die sda keine Zahlungen für die Vermittlung der Schweizer Inhalte im Ausland. Die Zahlungen der Eidgenossenschaft sind in den letzten 20 Jahren um rund 1,5 Mio. CHF reduziert worden, weil verschiedene Dienstleistungen (OTS, Alarmierung, italienisch Übersetzungen) direkt von der Bundesverwaltung erbracht werden.

5. Empfehlungen für eine Förderstrategie des Bundes

Medienförderung ist subsidiär, d.h. sie sollte nur im Fall von Defiziten der privaten Finanzierung zum Tragen kommen. Der mediale Wandel kann nur begrenzt politisch und im nationalen Rahmen gesteuert werden. Die Wirtschaftsfreiheit und insbesondere die Medienfreiheit sehen vom Staat unabhängige Medienunternehmen und Medienleistungen vor. Zudem führt die grenzüberschreitende Medien- und Internetnutzung zu internationalen Märkten. In diesen Märkten, technischen Gegebenheiten und Nutzungsgewohnheiten müssen schweizerische publizistische Medien bestehen. Sie sind es, die zusammen mit dem journalistischen Personal den Wandel bewältigen und bestmöglich nutzen sollten. Eine Medienförderung, die auf den Erhalt bestehender Strukturen und Angebote ausgelegt ist, wäre verfehlt. Ebenso ist eine Förderung einzelner Mediengattungen als nicht mehr zeitgemäß zu betrachten. Allerdings ist es denkbar, den Transformationsprozess mit Unterstützungsmaßnahmen zu begleiten, um bestehende Strukturen vorübergehend zu stützen. Aus diesem Grund spricht sich die EMEK für zwei Geschwindigkeiten bei der Medienförderung aus. Um die genannten demokratie-, staats- und gesellschaftspolitischen Leistungen der Medien zu unterstützen, wäre hingegen vorstellbar, dass der Bund Innovationen zur Bewältigung der Transformation fördert und die Rahmenbedingungen für publizistische Medienleistungen weiter verbessert. Mittelfristiges Ziel sollte die Stabilisierung und Verbesserung publizistischer Infrastrukturen wie auch die journalistische Leistung in einem allgemeinen Sinne sein. Sobald bestimmte Medienangebotsformen oder gar bestimmte Medienangebote von der Medienförderung betroffen sind, sollten Vertreter der Branche selbst in die Lage versetzt werden, Fördermaßnahmen zu konzipieren und Fördermittel, die durch den Staat bereitgestellt werden, zu vergeben. Damit würde dem staatspolitischen Ziel einer staatsunabhängigen Medienförderung entsprochen.

Die Medienpolitik sollte sich die eindrückliche Transformation der Medien, namentlich der Tagespresse, vor Augen führen. Bedrängt und schrittweise abgebaut werden in diesem Wandel nicht nur traditionelle Formen der Publizistik (z.B. die Zeitung), sondern auch substanzielle Inhalte. Sie sind Teil einer lebhaften demokratischen Kultur. Im Zuge der beschriebenen Trends sind wertvolle redaktionelle Strukturen verloren gegangen. Journalismus mit Tiefgang, Hintergrund und Orientierungskraft ist immer schwieriger zu leisten. Heute sind das Knowhow und die Fähigkeiten im Journalismus noch vorhanden, was sich zumindest in der Ausbildung und an den Aktivitäten einiger Medienunternehmen erkennen lässt. Doch sie stehen unter einem enormen Druck, der zu Erosionen eines im Politikumfeld wichtigen Berufszweigs führt. Aus diesen Gründen sollte sich Medienförderung auf die Leistungen und Entfaltungsmöglichkeiten der publizistischen Medien richten; sie sollte den Journalismus und die redaktionellen und organisatorischen Strukturen zum Gegenstand haben. Die Professionalität in den Redaktionen und im Journalismus ist als Garant berufsethisch und fundierter Unabhängigkeit zu erhalten und bezogen auf neue Anforderungen im Licht der genannten Trends zu stärken. Das publizistische Angebot in der Schweiz sollte den sprachlichen und kulturellen Reichtum des Landes nicht nur widerspiegeln, sondern auch überdenken.

Die EMEK hält es für sinnvoll und erforderlich, vorrangig demokratierelevante Medien zu fördern. Eine Förderstrategie sollte die genannten Funktionen der Medien in der Demokratie und die beschriebenen Trends berücksichtigen. Medienförderung muss einer Reihe von Anforderungen gerecht werden:

- (1) Medienförderung muss den Zweck und die Ziele beschreiben, definieren und die Fördermassnahmen auf diese Absichten (Zweckbindung) ausrichten und die Zielerreichung periodisch und nachvollziehbar beurteilen.
- (2) Medienförderung muss ein öffentliches Interesse geltend machen können, das den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und in den Grundsatz der Nachrangigkeit staatlicher Eingriffe legitimiert.
- (3) Medienförderung muss die Medienfreiheit und insbesondere die journalistische und redaktionelle Unabhängigkeit respektieren und durch organisatorische und personelle Massnahmen bewahren bzw. fördern.
- (4) Medienförderung sollte möglichst wettbewerbsneutral sein und den publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb weder unnötig verzerrn noch behindern. Eine Minderheit der Kommission ist der Auffassung, dass Fördermassnahmen bewusst wirtschaftliche Anreize schaffen sollen, damit Medienunternehmen und Medienschaffende die journalistische Qualität und die Vielfalt der Medieninhalte fördern. Alle Wettbewerber können gleichermassen in den Genuss von Fördermassnahmen kommen.
- (5) Medienförderung sollte sich auf publizistische Leistungen und auf die Nutzung dieser Leistungen beim Publikum beziehen, nicht aber auf bestimmte Mediengattungen oder Technologien.
- (6) Medienförderung sollte die Infrastrukturen und die Rahmenbedingungen publizistischer Medien fördern bzw. verbessern.
- (7) Medienförderung sollte langfristig angelegt sein und Innovation fördern.
- (8) Medienförderung sollte mit Branchen- und Praxisbezug umgesetzt werden. Die Massnahmen sollten von Vertreterinnen und Vertretern der Medienbranche dynamisch (weiter-)entwickelt werden können.
- (9) Medienförderung sollte anerkannte Berufs- und Branchen-Standards voraussetzen, namentlich die Beachtung der "Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten".
- (10) Medienförderung sollte bestehende und benachbarte Regulierungen berücksichtigen, insbesondere des Service Public im Rundfunk.

Diese Anforderungen sind genereller Art und betreffen sowohl die Zweckverfolgung als auch die Ausgestaltung der Medienförderung. Die EMEK bewertet die bestehende Medienförderung (Presseförderung) als zumindest teilweise zweckmässig und beurteilt nachfolgend die bestehenden und mögliche neue Förderinstrumente und -massnahmen anhand dieser Anforderungen und angesichts der Lage wie beschrieben.

6. Bestehende Fördermassnahmen

6.1. Posttaxenverbilligung für die Regional- und Lokalpresse

Der Bund leistet jährlich einen Subventionsbeitrag von 50 Mio. CHF für die ermässigte Postzustellung von Zeitungen und Zeitschriften. 30 Mio. Franken gehen an ausgewählte Titel der Regional- und Lokalpresse. Als Förderung einer bestimmten Mediengattung (Print) und Verbreitungsweise (Postversand) unterstützt die Posttaxenvergünstigung traditionelle Strukturen und Prozesse der publizistischen Medien, verfehlt allerdings den direkten Bezug zu den publizistischen Medieninhalten. Zweck und Wirksamkeit dieser Fördermassnahme treten nicht deutlich hervor. Die EMEK bewertet diese aktuellen Fördermassnahmen in Form der Posttaxenvergünstigung von Presseerzeugnissen als nicht notwendig und kaum mehr wirkungsvoll. Die staatliche Förderung der Mediengattung Print in Form von Posttaxenverbilligung ist nicht mehr zeitgemäß.

Die EMEK empfiehlt den Abbau dieser Förderung zugunsten anderer Instrumente zu überprüfen. In der Übergangsphase sollte man folgende Fragen thematisieren: Welche Medienanbieter und -angebote leisten demokratierelevante Inhalte? Sind die angewandten Förderkriterien sinnvoll? Ist eine Direktzahlung an die Post denkbar, mit welcher der Bund einen Deckungsbeitrag an das Defizit der Post bei der Zustellung übernehmen würde und die Post dafür auf Tariferhöhungen verzichten müsste? Sofern es keine Systemänderung gibt, ist eine Überprüfung der Bezüger alle zwei bis drei Jahre zwingend.

6.2. Posttaxenverbilligung für die Mitgliedschaftspresse

Auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse wird über reduzierte Zustellkosten unterstützt, aktuell mit 20 Mio. CHF jährlich. Die Weiterführung der Unterstützung gewisser Printprodukte in diesem Bereich kann dann sinnvoll sein, wenn in einer Region oder in einem lokalen Raum die bestehenden Medien die Anliegen dieser Akteure nicht aufnehmen. Auch dann sollte aber keine Strukturerhaltung betrieben werden. Und es gilt auch für die Mitgliedschaftspresse, dass die Förderung zukunftsorientiert sein und nicht eine bestimmte Mediengattung (Print) und Verbreitungsweise (Postversand) betreffen sollte. Organisationen haben dank der Digitalisierung vielfältige Möglichkeiten, Botschaften an ihre Mitglieder zu richten und die Kommunikation und Interaktion mit ihnen zu suchen. Die Papierdistribution sollte kurz- und mittelfristig einer Online-Publikation weichen.

Eine Minderheit in der EMEK betrachtet einen Teil der Mitgliedschaftspresse als demokratierelevant. Eine Kürzung oder pauschale Streichung der aktuellen Förderung zugunsten dieser Printmedien würde aus ihrer Sicht eine empfindliche Lücke verursachen, denn oft lancieren diese Medien den gesellschaftlich und politisch wichtigen Diskurs über Themen wie Religion, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft, Umweltschutz.

6.3. Mehrwertsteuersatz

Die Regelung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Zeitungs-Abonnements ist zu überprüfen. Heute gelten unterschiedliche Sätze für gedruckte und elektronische Produkte periodischer Medien. Die EMEK schlägt vor, einen einheitlichen reduzierten Mehrwertsteuersatz auf alle identischen Produkte publizistischer Medien anzuwenden, unabhängig davon, ob die Verbreitung via Papier, Internet oder auf andere Weise erfolgt. Grundlegende Überlegungen zum System der Mehrwertsteuer (Einheitlichkeit, Vorsteuerabzug, Frage der gänzlichen Ausnahme vom Mehrwertsteuergesetz) sind vorbehalten oder sollten näher geprüft werden.

6.4. Private Radio- und TV-Veranstalter

Dem Gegenstand dieser Stellungnahme entsprechend äussert sich die EMEK an dieser Stelle nicht zum Regime der Empfangsgebühren in Anwendung des Radio- und TV-Gesetzes. Die Diskussion möglicher gattungsunabhängiger oder die publizistischen Leistungen im heutigen Printbereich betreffenden Massnahmen ist vordringlicher. Deshalb erachtet es die EMEK als sinnvoll, dass die privaten Radio- und Fernsehsender ihre Gelder für die terrestrische Verbreitung ihrer Programme weiterhin erhalten. Diese konzessionsgebundene Förderung soll einstweilen beibehalten werden, namentlich bis neue Technologien eine billigere Verbreitung insbesondere auch in Rand- und Bergregionen ermöglichen. Die EMEK vertritt die Ansicht, dass die im neuen RTVG vorgesehene höhere Ausschüttung zu Gunsten privater elektronischer Medien in die richtige Richtung geht. Dies insbesondere, da mit der geräteunabhängigen Gebührenpflicht insgesamt mit Mehreinnahmen zu rechnen ist.

7. Mögliche neue Fördermassnahmen

Angesichts der Trends in der Medienbranche und unter Berücksichtigung der generellen Anforderungen an die Medienförderung schlägt die EMEK zwei Typen von Fördermassnahmen vor. Die beiden Typen unterscheiden sich in der Fristigkeit (kurzfristig/mittelfristig versus langfristig), in der Annahme einer gesetzlichen Grundlage und in der Frage, ob der Staat die Förderung unter Wahrung der Unabhängigkeit der Medien selber vornehmen kann. Die Einrichtung einer Stiftung wird in diesem Sinne als zweckdienlich angesehen, um neue Formen zu institutionalisieren.

Fördertyp I

1. Unterstützung der Basisleistung einer Nachrichtenagentur
2. Förderung der journalistischen Aus- und Weiterbildung
3. Förderung von Innovationsprojekten über ein Programm der KTI

Fördertyp II

4. Förderung journalistischer Startup-Unternehmen
5. Förderung herausragender redaktioneller oder journalistischer Leistungen
6. Förderung der Medienforschung

7.1. Fördertyp I

7.1.1. Unterstützung der Basisleistung einer Nachrichtenagentur

Journalistisch aufbereitete Nachrichten in allen Landessprachen ermöglichen den publizistischen Medien ein Basisangebot an ständig neuen Meldungen mit Aktualitätsbezug. Agenturmeldungen sind vielerorts und manchmal im Übermass vorhanden. Doch sie sind ein Rohstoff publizistischer Medien, ohne die eine Redaktion kaum arbeiten kann. Die kleinen geografischen Märkte der Schweiz haben dazu geführt, dass die Schweizerische Depeschenagentur (sda) in eine Sonderstellung gerückt ist. Sie ist heute die einzige nationale Nachrichtenagentur für die ganze Schweiz mit Angeboten in den drei Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Thematisch deckt sie Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Sport ab. Sie erhält heute keine Medienförderung, besitzt aber einen Liefervertrag mit der Bundeskanzlei. Als kurzfristige Massnahme, mit der Medieninhalte gefördert werden, ist die finanzielle Unterstützung der sda unter dem Titel der Sprachverständigung – unter Wahrung der redaktionellen Autonomie – denkbar. Die sda trägt mit ihrer dezentralen, regional verankerten Struktur zum Informationsaustausch über die Sprachregionen und die Regionen im Allgemeinen bei. Mit einer Unterstützung kann die Agentur den Kunden ihr breites Angebot trotz sinkender Einnahmen günstiger anbieten. Eine kostengünstige Versorgung der Redaktionen mit Nachrichten für den Basisgebrauch entlastet diese auf der Ebene einer notwendigen und damit infrastrukturellen Kostenposition. Anzustreben und mit flankierenden Massnahmen zu bewirken gilt es, dass die Redaktionen die frei werdenden Mittel für eigenproduzierte journalistische Angebote einsetzen und der Agentur genügend Mittel zur Erhaltung der Dienstleistung und der notwendigen Innovation bleiben.

Im Falle einer dauerhaften Finanzierung ist die Gouvernance der sda zu überprüfen.

7.1.2. Förderung der journalistischen Aus- und Weiterbildung

Wer sich aus- und weiterbildet und dabei seine Arbeit, seine Rolle und Aufgaben immer wieder überdenkt, kann professionell und selbstkritisch agieren. Gefördert werden sollten primär qualifizierte, betriebsübergreifende Aus- und Weiterbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten.

Journalistische Profession kann studiert oder in Form einer Zweitausbildung erworben werden. Wer Themen selektionieren, kommentieren und in den Zusammenhang stellen will, muss viel wissen. Gernade heute, wo leider kaum mehr Zeit für vertiefende Recherche bleibt, braucht es Grundlagen im Kopf. Eine gute journalistische Ausbildung ist deshalb entweder ein nicht-konsekutives Masterstudium oder eine berufsbegleitende zweite Ausbildung nach einer Berufslehre oder ähnlichem. Ausbildungen auf verschiedenen bildungspolitischen Stufen tragen zu mehr Vielfalt in den Redaktionen bei.

Journalismus wird am besten in Verbindung von Theorie und viel Praxis gelernt. Besonders geeignete Ausbildungsplätze sind ambitionierte kleinere Redaktionen, die das Handwerk grundlegend und vielfältig lehren. Diese Redaktionen investieren Zeit und Geld für den Nachwuchs, der ihnen dann später allerdings oft von grösseren Unternehmen in den Zentren abgeworben wird.

Die Berufsanforderungen verändern sich so enorm schnell und grundlegend, dass Weiterbildung zur notwendigen Bedingung wird. In der heutigen schwierigen Zeit aber ist genau diese gefährdet, da entsprechende Budgets meist zuerst gestrichen werden.

7.1.3.Förderung von Innovationsprojekten über ein Programm der KTI

Innovationen sind zur Bewältigung der beschriebenen Trends wichtig und können dazu beitragen, wesentliche Ziele der Medienförderung zu unterstützen.

Gefördert werden sollten Innovations- und Entwicklungsprojekte über ein Sonderprogramm der Kommission für Technologie und Innovation (KTI), die Projektgelder sprechen kann für eine Initiierungs- und Evaluierungsphase neuer journalistischer Angebote, Initiativen, Arbeitsformen, Fähigkeiten, Geschäftsmodelle etc. Als Beispiel können die von der Knight Foundation in den USA geförderten Projekte dienen, die sowohl unternehmerische Ansätze im Journalismus als auch neue thematische Schwerpunkte in der Berichterstattung oder in multimedialen Arbeits- und Darstellungsformen umfassen (www.knightfoundation.org). Die KTI müsste dazu für Medien gesonderte Anforderungen an die Projekte definieren.

Innovation Distribution: Die Entwicklung von technischen Standards (DAB+, HbbTV, Ultra-HD) erfolgt immer schneller und zwingt die Anbieter, möglichst schnell auf neue Standards zu setzen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Die Einführung neuer Technologien ist kostspielig. Sie sollte koordiniert erfolgen und finanziell unterstützt werden, damit sie möglichst rasch im Markt gut verankert werden kann.

Unter dem Blickwinkel, dass Förderstrategien die publizistische Freiheit der Medien nicht tangieren, ist die Förderung der Infrastrukturen, der Technologie und der Innovation unproblematisch und unbestritten.

7.2. Fördertyp II

Massnahmen vom Fördertyp II setzen die Institutionalisierung einer Stiftung voraus. Die Stiftung ist staatsfern organisiert, und die Vergabe von Fördermassnahmen sollte staatsfern und unter massgeblicher Beteiligung der Branchenvertreter erfolgen.

7.2.1.Förderung von publizistischen Startup-Unternehmen

Um sich in einem zunehmend globalisierten Medienmarkt erfolgreich behaupten zu können, benötigen die Schweizer Medienanbieter eine grosse Innovationsstärke. Innovative Projekte (z.B. Online-Plattformen) sollen ergänzend zu den KTI-Projekten im Rahmen einer Anschubfinanzierung gefördert werden. Das gleiche gilt für innovative Projekte zwischen Medien und Hochschulen (z.B. Big Data, Archive). Zur Unterstützung der Diversifikation im Medienmarkt, der kleineren Medienunternehmen und der Innovation in allen Dimensionen der Medienentwicklung sollen journalistische oder Medien-Startups gefördert werden, die zu einer Diversifikation im Medienmarkt Schweiz und zu Angebotsvielfalt nachhaltig beitragen können. Die Förderung sollte auf echte Startups in der Anfangsphase beschränkt werden. Die Startups könnten als Ausgründungen existierender Medienunternehmen oder als reine Neugründungen über Seed money in ihrem Marktzugang unterstützt werden.

Die Förderung sollte zeitlich begrenzt werden (z.B. max. drei Jahre). Sie sollte sich in Umfang und Ausmass am wirtschaftlichen Erfolg des Startups und seinem Beitrag zu einem pluralistischen Mediensystem orientieren.

7.2.2.Förderung herausragender redaktioneller oder journalistischer Leistungen

Über die von der EMEK vorgeschlagene Stiftung (siehe Kapitel 8) kann ein Trend Scouting für den Medienplatz Schweiz betrieben werden. Es sollten Projekte, Initiativen oder Produkte von herausragender journalistischer Qualität und Innovationskraft gefördert werden. Projekte sollten wesentlich auf digitale Plattformen setzen, in der Umsetzung multimedial gestaltet sein und dem Anspruch der Interaktivität (Dialog mit und/oder Einbeziehung von Nutzerinnen und Nutzern) gerecht werden. Das Projekt muss in mindestens einem Aspekt darlegen können, worin der Innovationsgehalt für den Journa-

lismus liegt. Die Details der Einreichungsvoraussetzungen für Bewerbungen werden vom Stiftungsbeirat definiert.

Bestehende oder neue journalistische Infrastrukturen (Redaktionen) können gefördert werden, wenn sie einen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegenden wesentlichen und nachhaltigen Beitrag zum politisch und gesellschaftlich relevanten Diskurs leisten. Die Förderung muss den unter Kapitel 5 festgelegten Kriterien entsprechen – so insbesondere der Beachtung der anerkannten Berufs- und Branchen-Standards. Sie sollte sich in Umfang an der journalistischen Qualität des Produkts orientieren.

Die EMEK regt zudem zu einer Förderung von Recherchefonds an, die entweder unabhängig sind oder die einer Redaktion oder einem Pressebüro angehören. Ein Fondsreglement garantiert, dass die Recherche in voller Unabhängigkeit geschieht und dass das Fondsbudget zusätzlich zum ordentlichen Redaktionsbudget zur Verfügung steht.

7.2.3. Förderung der angewandten Medienforschung

Obwohl Daten über die Werbeträger und Werbemittel, über die Medienbranche und die Medien(grund)versorgung vorhanden sind, lässt sich kein fundiertes Bild über die Entwicklung der Medienbranche zeichnen. Die vorhandenen Erhebungen der Branchen- und Publikumsforschung, die Statistiken und Analysen sind bruchstückhaft, nicht miteinander vergleichbar, nicht miteinander verknüpfbar, nicht intermedial ausgerichtet oder aber zunehmend partikularen Interessen unterworfen.

Gefördert werden soll deshalb einerseits ein kontinuierliches Monitoring der Medienbranche, das vorhandene Daten berücksichtigt, ggf. neue erhebt und zu einem Gesamtbild verknüpft. So kann u.a. Aufschluss über die Rahmenbedingungen der Medienbranche sowie die einzelnen Marktteilnehmer und ihr Wettbewerbsverhältnis zueinander (auch in den Sprachregionen) gewonnen werden. Dies dürfte alle mit dem Thema befassten Akteure (z.B. Medienunternehmen, Verbände, Regulierungsbehörden) wie auch die Öffentlichkeit insgesamt in die Lage versetzen, die Entwicklung wesentlich fundierter als bisher zu reflektieren, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu entdecken und nötigenfalls gezielt Massnahmen zu initiieren.

Andererseits soll eine interessensunabhängige angewandte Media- und Publikumsforschung gefördert werden, die in einem neu ausgerichteten Gesamtrahmen die Mediennutzung intermedial und unter Einbezug der "Migrationsthematik" erfasst. So kann u.a. eine glaubwürdige Basis für die Vermarktung medialer Angebote geschaffen werden, die sich nicht den Interessen einzelner Marktteilnehmer beugen muss und verstärkt Internetnutzung und mobile Mediennutzung berücksichtigt. Dies dürfte sowohl die betroffenen Medienunternehmen in der ökonomischen Absicherung ihrer online Angebote unterstützen als auch den oben genannten Medienbericht komplettieren.

Für die Umsetzung wären "Public-Private-Partnerschafts-Modelle" zu prüfen, wobei eine Kooperation bereits in der Media- und Publikumsforschung etablierter Akteure mit wissenschaftlichen Einrichtungen sinnvoll erscheint.

8. Staatsunabhängige Institution zur Medienförderung

Während die Fördermassnahmen 1 kurzfristig und punktuell umgesetzt werden können, sieht die EMEK längerfristig eine konsistenter und übergreifende Möglichkeit der Medienförderung in der Schaffung einer Stiftung. Die Unabhängigkeit der Fördermassnahmen wäre damit bestmöglichst gewährleistet. Außerdem würde die Möglichkeit bestehen, diese Stiftung mit Geldern zu fördern, die heute noch nicht für Medien zur Verfügung stehen.

Eine staatliche Fördermassnahme entsteht und verwirklicht sich in einem politischen Prozess. Von umfassenden abstrakten Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (z.B. im Steuerrecht) abgesehen, steht jede staatliche Förderung von Medienleistungen vor einer besonderen Herausforderung: Es gilt, die Unabhängigkeit der Medien zu sichern. Diese Herausforderung wird angesichts einer direkten staatlichen Medienförderung von Institutionen und/oder Inhalten akzentuiert.

Werden gezielte Beihilfen aus staatlichen Mitteln finanziert und durch politische Funktionsträger überwacht, so sind institutionelle und organisatorische Massnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit besonders wichtig. Die Anliegen der Wirksamkeit (inkl. Wirtschaftlichkeit) und der Staatsunabhängigkeit stehen in einem gewissen organisatorischen Konflikt: Je gezielter und damit transparenter man fördert, desto grösser die Einladung zur politischen Einflussnahme.

Was die institutionelle Ebene angeht, so verfügt die Schweiz über Erfahrungen mit der Rechtsform des Vereins und der Genossenschaft: Die Schweizerische Radio- und Fernseh-Gesellschaft (SRG SSR) ist als Verein organisiert, in einem dezentralen Aufbau als Verein von Regionalgesellschaften, die ihrerseits als Verein oder Genossenschaft organisiert sind. Die Anforderungen und Vorzüge des Aktienrechts werden insbesondere für die Rechnungslegung genutzt.

Mit Fragen der Medienförderung verwandt sind die Kulturförderung, die Forschungsförderung und die Filmförderung. Die Kulturförderung kennt mit der Stiftung Pro Helvetia eine Institution, die volumnäglich vom Bund finanziert wird und die Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts trägt. Ebenfalls als Stiftung ist der Schweizerische Nationalfonds (SNF) etabliert, allerdings als Stiftung des privaten Rechts.

Für beide Stiftungen, die Pro Helvetia und der SNF, gab bei der Wahl der Rechtsform die Aussicht auf eine grösstmögliche Unabhängigkeit den Ausschlag. Diese Überlegung lässt sich für die Idee einer Stiftung Medienförderung übernehmen, denn die Situation ist ein Stück weit vergleichbar. Ein rechtliches Eigentum des Bundes an einem Medienunternehmen muss ausgeschlossen werden; dies wäre mit der Wahl einer Stiftung gesichert, denn der Stifter gibt seine Berechtigung am Stiftungsvermögen ab. Die Aufgabe der Stiftung würde darin bestehen, Finanzhilfen für die Projekte Dritter auszurichten. Die Aufwendungen könnten gemischt finanziert werden, teilweise also auch durch den Bund über Abgeltungen.

Die Einflussnahme des Bundes ist auch im Fall einer Stiftung nicht ausgeschlossen, solange die Stiftung keine Eigenwirtschaftlichkeit erreicht und von weiteren Zuschüssen des Bundes abhängig bleibt. Aus diesem Grund wären weitere Massnahmen zur Verstärkung der Unabhängigkeit zu treffen. Diese Massnahmen müssten, ähnlich wie im Fall von SNF, Pro Helvetia und SRG SSR, bei einer hohen Glaubwürdigkeit und Autorität der Institution und bei einer langfristigen Ausrichtung der politischen Finanzierungsentscheide ansetzen.

Es wäre denkbar und würde die Unabhängigkeit der Stiftung fördern, wenn die Stiftung einen Teil der heute für Radio und Fernsehen reservierten Empfangsgebühren beanspruchte. Da die Stiftung mit Ausnahme möglicher Spenden und Zuwendungen keine Einnahmen hätte, wäre ihre laufenden Ausgaben jeweils entsprechend der Budgets mit Bundesmitteln zu decken.

Natürlich sind auch private Stiftungen und die Zuwendung von Privaten an eine Stiftung zu begrüssen.

Die Stiftung wäre in der Lage, Unterstützungsgesuche für Medien-„Infrastrukturen“ zu genehmigen sowie Entwicklungs- und Produktionsaufträge zu vergeben. Es ist für die EMEK denkbar, dass sich die Trennlinie zwischen dem Tätigkeitsfeld im heutigen Service Public (SRG und private gebührenfinanzierte Radio- und TV-Veranstalter) und dem Tätigkeitsbereich privater, nicht gebührenfinanzierter Veranstalter verschiebt und dies eine konkretere, möglicherweise engere und plattformunabhängige (Radio, Fernsehen, Online) Umschreibung des gebührenfinanzierten Service Public voraussetzt.

Ziel der Stiftung Medienförderung Schweiz wäre es vor allem, branchenübergreifende Vorhaben zu unterstützen oder zu ermöglichen. Die Stiftung, in deren massgeblichen Gremien Vertreter der Branche, der Politik, Gesellschaft und Wissenschaft Einstieg haben sollten, würde zudem dazu dienen, den Dialog über die Medienentwicklung übergreifend zu führen. Im Kern ist es Aufgabe der Stiftung, die Weiterentwicklung von Qualitätsmedien und von Journalismus voranzubringen. Über eine solche Stiftung könnten Projekte aller Mediengattungen unterstützt werden wie z.B.: Startup-Projekte im Internet, Beitragszusprechung für einzelne Ressorts bei Printmedien oder Onlineplattformen, Finanzierung von

Korrespondentinnen oder Reporter von verschiedenen Medien, Unterstützung von Sonderkorrespondentinnen oder Korrespondenten in besonders wichtigen und journalistisch schwierig zu bearbeitenden Märkten (z.B. China), Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien, Förderung von besonderen Projekten und Forschungsvorhaben, Einrichtung eines Recherchefonds für gattungsunabhängige Rechercheprojekte, Aufbau eines Recherche-Teams für aufwändige Recherchen. Für die Finanzierung einer solchen Stiftung braucht es vertiefte Abklärungen. Grundsätzlich könnte man sich vorstellen, die Stiftung mit den bisherigen Förderbeiträgen zu alimentieren. Ebenfalls ins Auge zu fassen sind Werbesteuern, Online-Transaktionssteuern als Kompensation zur Finanzierung von Inhalt sowie zusätzliche Bundessubventionen.

9. Schlussfolgerung

Zusammenfassend hält die EMEK fest: Die Medien befinden sich in einem unumkehrbaren Transformationsprozess. Aus demokratiepolitischen Überlegungen scheint es anzzeigt, dass dieser Prozess unterstützend begleitet wird. Die aktuelle Presseförderung berücksichtigt dieses Bedürfnis zu wenig, und die in der Schweiz ansässigen Unternehmen sind nur bedingt in der Lage, die notwenige Innovation allein zu tragen. Die Digitalisierung bietet zwar neue Möglichkeiten, doch sie stellt die bestehenden Geschäftsmodelle in Frage. Die Anpassungen erfolgen in einer Geschwindigkeit, die viele traditionelle Organisationen überfordert. Ausserdem findet eine Internationalisierung im Mediensektor statt, was für die kleinräumigen Strukturen in der Schweiz die Herausforderungen noch steigert. Um eine vielfältige und pluralistische Medienlandschaft zu erhalten, schlägt die EMEK deshalb verschiedene Massnahmen vor, die in zwei Geschwindigkeiten erfolgen sollen. Damit soll die Einflussmöglichkeiten des Staates so gering und so kurz wie möglich gehalten werden. Ausserdem soll so verhindert werden, dass reine Strukturerhaltung betrieben wird.