



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK
Commission fédérale des médias COFEM
Commissione federale dei media COFEM

Der mediale Service public im digitalen Zeitalter

Föderale Ausgestaltung, technologieneutrale Ausrichtung und eine leistungsgerechte Finanzierung

Überlegungen der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK)



Inhalt

Zusammenfassung	4
Einleitung.....	5
1. Legitimation.....	7
2. Leistung.....	8
3. Zugang und Nutzung.....	9
4. Struktur.....	10
5. Finanzierung	11
6. Konklusion	12

Zusammenfassung

Die Diskussion über den medialen Service public wird in der Schweiz häufig reduziert auf die Höhe der Finanzierung des dominanten Leistungserbringers SRG. So fordert die sogenannte Halbierungsinitiative die Begrenzung der Haushaltsabgabe auf CHF 200 und den Verzicht auf die Unternehmensabgabe. Der bundesrätliche Gegenvorschlag sieht auf Verordnungsstufe eine Senkung auf CHF 300 pro Haushalt und eine reduzierte Abgabepflicht für Unternehmen vor. Die EMEK erachtet beide Vorschläge als nicht sinnvoll. In ihrer Bewertung schwächen sie den medialen Service public unter Inkaufnahme teilweise drastischer Kürzungen an Programm und insbesondere regionaler Verankerung just in einer Phase, in der eine nach einschlägigen medien- und berufsethischen Standards hergestellte Publizistik für die Funktionsweise einer freiheitlich verfassten Demokratie besonders wichtig ist.

Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen im Medienmarkt erachtet es die Kommission als notwendig, dass sich Politik und Gesellschaft grundsätzlich mit der künftigen Ausrichtung und Ausgestaltung des medialen Service public im digitalen Zeitalter auseinandersetzen. Sie präsentiert dazu einen Denkanstoss, wie der mediale Service public längerfristig legitimiert, in seinen Leistungen definiert und Zugang, Nutzung, Struktur und Finanzierung zukunftsfähig ausgestaltet werden könnten.

Aus Sicht der EMEK muss der mediale Service public insbesondere in einzelnen Sprach- und Randregionen mehr denn je journalistische Stabilität und Kontinuität garantieren, angesichts der generell schwierigen wirtschaftlichen Situation und der Tendenz zu Zentralisierung und Angebotsharmonisierung in der Schweizer Medienlandschaft. Der mediale Service public leistet einen relevanten Beitrag zum Zusammenhalt und zur Möglichkeit der Teilhabe. Dabei muss er, da massgeblich öffentlich finanziert und mit einem Leistungsauftrag ausgestattet, gegenüber kommerziellen Angeboten deutlich unterscheidbar sein hinsichtlich der Qualität, Professionalität, Machart und Relevanz der gebotenen Leistungen. Und er muss in Ableitung seiner historischen Wurzeln als reiner Rundfunk-Anbieter und basierend auf entsprechenden gesetzlichen Vorgaben bei multimedialen Angeboten Rücksicht nehmen auf die privatwirtschaftlich organisierte Medienwelt, die sich aus einer stark textlastigen Vergangenheit ebenfalls multimedial entwickelt. Die Transformation hin zu einem multimedialen Anbieter für publizistische Leistungen aber ist auch für den medialen Service public alternativlos, soll den verändernden Erwartungen und Ansprüche des Publikums an einen modernen Journalismus mit all seinen Darstellungs- und Vermittlungsformen entsprochen werden können.

Die EMEK empfiehlt daher, erstens den medialen Service public unabhängig von dem oder den Leistungserbringer(n) künftig als eine moderne technologie- und genreneutrale Infrastruktur zu verankern, die der ganzen Bevölkerung in allen Landesteilen gleichwertig und hürdenfrei zugänglich ist. In einer digitalen Gesellschaft muss ein Service public auch neue Aufgaben übernehmen, beispielsweise die Bereitstellung eines öffentlichen Debattenraums. Sie erachtet es zweitens als notwendig, insbesondere die inhaltlichen Leistungen des medialen Service public klar(er) und von kommerziellen Angeboten deutlich differenzierbar zu definieren. Und sie plädiert drittens für einen Systemwechsel bei der Finanzierung. So soll der mediale Service public künftig ganz auf Werbeeinnahmen verzichten zu Gunsten einer stabilen, verlässlichen und ausreichenden Finanzierung durch die öffentliche Hand, die keine falschen Anreize oder Preissignale setzt und die publizistische Unabhängigkeit wahrt. Werbung wäre im linearen TV-Angebot zwar noch zulässig, die Einnahmen aber würden zugunsten einer allgemeinen Medienförderung kollektiviert.

Die Kommission ist sich bewusst, dass es für ihre Vorschläge u.U. eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen braucht und eine Umsetzung mit entsprechenden Übergangsfristen nur mittel- bis längerfristig realistisch ist.

Einleitung

Der mediale Service public – verstanden als publizistische Angebote, die massgeblich durch die öffentliche Hand finanziert, reguliert und einem Leistungsauftrag unterstellt sind – steht wie in anderen Ländern Europas auch in der Schweiz unter Druck.¹ Die in Teilen der Bevölkerung wahrnehmbare und von gewissen politischen Kräften aktiv bewirtschaftete Skepsis gegenüber dem öffentlichen Rundfunk hat verschiedene Gründe:

- inhaltlich-politische (Qualität des Programms, Ausgewogenheit, Akzeptanz, Unabhängigkeit, Minderheitenfokus etc.);
- ökonomische (Kosten, Zahlungsbereitschaft, Eigeninteressen privater Medien);
- ordnungspolitische (Marktmacht, Wettbewerbsverzerrung);
- technologische (Digitalisierung, Nutzungsveränderung, Fragmentierung, Individualisierung);
- demographische (mediale Sozialisation der jüngeren Generationen);
- ideologische bzw. weltanschauliche (politische Verordnung des Programms auf einem Links-rechts-Schema bzw. um die Nähe zum und Distanz vom Staat und seinen Organen);
- populistische (aus Gründen der politischen Profilierung wird die Schwächung des medialen Service public billigend in Kauf genommen bzw. wird dieser als «Feindbild» instrumentalisiert).

Die Diskussion über den medialen Service public wird in der Schweiz häufig reduziert auf die Höhe der Finanzierung des dominanten Leistungserbringers – der SRG mit ihren vier sprachregionalen Unternehmenseinheiten SRF, RTS, RSI, RTR sowie SwissInfo.² Die Höhe und Ausgestaltung der Finanzierung des medialen Service public (bzw. der SRG) berührt aber auch dessen Raison d'être. Denn diese ist gekoppelt an ein bestimmtes Mass an Zustimmung in der Bevölkerung und an die Verfügbarkeit des medialen Service public, die auch dann sicherzustellen ist, wenn dieser individuell gar nicht genutzt wird. Nehmen als Folge von knapperen Budgets potenzielle und reale Nutzerinnen und Nutzer eine Verminderung der publizistischen Leistungsfähigkeit (Angebotsfülle, -vielfalt, -qualität, -zugang) wahr und nimmt Zuspruch und Nutzung ab, untergräbt dies auch die Legitimation des medialen Service public. Diese steht durch die Dynamik der Digitalisierung im Medienbereich und der damit einhergehenden raschen Veränderung von Nutzung und Nutzungsgewohnheiten ohnehin vor grossen Herausforderungen. Die auf Basis rechtlicher Bestimmungen lange Zeit stark linear ausgerichtete und auf Radio und

¹ Der Service public in der Schweiz umfasst nach Definition des Bundesrates eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdiensleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen. Im vorliegenden Bericht wird unter medialem Service public die Bereitstellung einer zu definierenden Grundversorgung von journalistischen Inhalten verstanden, wobei diese Grundversorgung traditionell auf Radio und TV begrenzt und entsprechend geregelt ist (Art. 93 BV, RTVG, RTVV). Sie wird zirka zu zwei Dritteln über die Haushalts- und Unternehmensabgabe und derzeit noch zu rund einem Drittel durch Werbung finanziert und ist mit einem Leistungsauftrag verbunden. Zudem werden zum medialen Service public auch private Lokalradios und Regionalfernsehen gezählt, die eine Konzession besitzen und im Rahmen des Abgabensplitting Gelder erhalten. Der mediale Service public ist abzugrenzen von Leistungen privater Anbieter. Diese werden i.d.R. kommerziell und im freien Markt durch Einnahmen aus Abonnements/Werbung/ Sponsoring/Lizenzerierung oder ideell durch Mäzenatentum/Spenden/Stiftungen etc. finanziert. Private Anbieter können – auf allen Staatsebenen – in beschränktem Mass auch gattungsabhängig Medienförderung ohne Leistungsauftrag durch die öffentliche Hand in Anspruch nehmen. Zu unterscheiden ist dabei in die direkte (objektbezogene) und indirekte Medienförderung (z.B. Posttaxenverbilligung).

² In der Schweiz ist die Volksinitiative «200 Franken sind genug» (SRG-Initiative) im Herbst 2023 eingereicht und für gültig erklärt worden. Bei Annahme würde die Haushaltsabgabe auf 200 Franken gesenkt (2023 beträgt sie 335 Franken), die Unternehmensabgabe würde gänzlich entfallen. Damit würde das Budget der SRG von derzeit 1.25 Mrd. Franken faktisch halbiert. Zum Vorschlag des Bundesrates, seine Ablehnung der «SRG-Initiative» mit einer Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung zu verbinden, die eine Senkung der Haushaltsabgabe auf 300 Franken und die Bemessungsbasis für Unternehmen auf 1.2 Mio. Franken Umsatz erhöhen will, nimmt die EMEK im Rahmen der Vernehmlassung gesondert Stellung.

TV fokussierte gattungsorientierte Angebotsstruktur des medialen Service public entspricht immer weniger den Erwartungen und Erfordernissen einer mobilen, zeit- und ortsunabhängigen und individuellen Nutzung.

Die vor diesem Hintergrund nachvollziehbare Ausweitung des medialen Service public auf immer neue (digitale) Distributions- und Angebotsformen mit Mitteln der öffentlichen Hand wird von privaten Verlagshäusern als Konkurrenz wahrgenommen, die ihre traditionell stark print-orientierte Publizistik digitalisieren und ebenfalls neue Angebote entwickeln müssen. Denn diese Transformation wird vor allem aus Mitteln finanziert, die aus kommerziellen Erlösen stammen. Dabei entpuppen sich die lange Zeit vorherrschende Gratismentalität im digitalen Raum und die Werbemacht der globalen Plattformen als grosse Hürden für eine nachhaltige Neuausrichtung der Geschäftsmodelle. Die Zahlungsbereitschaft für digitale journalistische Inhalte ist weiterhin nicht hoch. Sie liegt in der Schweiz gemäss Digital News Report des Reuters Institut bei 17%.³ Und der Grossteil der digitalen Werbeerlöse fliesst zu Google und Co.

Die meisten privaten Verlagshäuser in der Schweiz koppeln inzwischen konsequenter als bisher ihre Leistungen an eine Registrierungs- und nachgelagert an eine Zahlungspflicht. Sie grenzen sich damit ab von kostenlos nutzbaren privaten Reichweitenangeboten, die sich durch Werbeeinnahmen finanzieren, aber auch vom medialen Service public, der ohne Bezahlschranke oder andere Zugangsrestriktionen (wie z.B. ein zwingendes Login) nutzbar ist. Insbesondere bei den grossen Verlagshäusern trägt diese Strategie inzwischen erste Früchte. Der Prozess bleibt aber äussert anspruchsvoll und risikobehaftet. Und es ist weiterhin alles andere als sicher, ob am Ende je wieder jene Stabilität erreicht werden kann, wie sie beim «alten» Geschäftsmodell aus Nutzungs- und Werbeeinnahmen bestand.

Vor diesem Hintergrund gerät der mediale Service public zunehmend in einen politischen Zielkonflikt. Er muss einerseits einen Leistungsauftrag erbringen, der als Folge von Digitalisierung und stark wandelnden Ansprüchen im Publikumsmarkt über die Jahre diverser, aber auch unspezifischer geworden ist. Er muss andererseits in Ableitung seiner historischen Wurzeln als reiner Rundfunk-Anbieter und basierend auf entsprechenden gesetzlichen Vorgaben bei multimedialen Angeboten Rücksicht nehmen auf die privatwirtschaftlich organisierte Medienwelt, die sich aus einer stark textlastigen Vergangenheit ebenfalls multimedial entwickelt. Diese Transformation ist alternativlos, weil nur so die Erwartungen und Ansprüche sowohl der Publikums- als auch der Werbemarkte erfüllt werden können. Journalistische Darstellungsformen lösen sich zwar nicht auf, aber sie werden immer stärker Teil eines holistischen, gattungs- und formatübergreifenden journalistischen Informations- und Unterhaltungsangebots, das zeit-, orts- und geräteunabhängig genutzt werden will, individualisierbar ist und damit auch nicht mehr in eine klassische, linear ausgerichtete Programmstruktur eingebettet sein muss. Dabei löst sich das 24/7-Vollprogramm mit entsprechenden Audienceflows nicht einfach auf; es adressiert aber zunehmend nicht mehr die Gesamtheit der möglichen Nutzerschaft, was eine Grundbedingung für die längerfristige Legitimation des mediale Service public ist.

Hinzukommt die Erwartung des Gesetzgebers, auch durch öffentliche Gelder stark mitfinanzierte Unternehmen seien im privatwirtschaftlichen Sinne marktorientiert zu führen. Dies kann zu falschen Anreizen führen: Erstens, wenn Quoten mit Blick auf (notwendige) Werbeerlöse maximiert werden (müssen) auf Kosten von Nischenangeboten, die vielleicht weniger interessieren, dennoch einen Beitrag zu Kohäsion und Integration leisten. Zweitens, wenn Zentralisierung zur Verbesserung von Effizienz und Skalierung auf Kosten regionaler Verankerung geht, was inhärent mit dem Risiko eines Verlusts unterschiedlicher journalistischer Prägungen verbunden ist.

Die EMEK zieht daher drei Schlüsse aus der aktuellen und absehbaren Entwicklung:

1. Der medialer Service public ist durch die äussert dynamischen und teilweise disruptiven Veränderungsprozesse in der Mediennutzung stark gefordert. Er muss neue Formate entwickeln, technisch neue Zugänge schaffen und angesichts der Fülle von Angeboten inhaltlich attraktiv bleiben, ohne dabei aber seinen Kernauftrag zu vernachlässigen.

³ «Digital News Report 2023», S. 103, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>

2. Eine längerfristige Ausrichtung des medialen Service public auf primär lineare und auf Radio und TV konzentrierte Angebote wäre angesichts der raschen Digitalisierung fragwürdig.
3. Angesichts der rückläufigen Werbeeinnahmen und der Tendenz, auch die Haushalts- und Unternehmensabgabe weiter zu senken, wird der finanzielle Rahmen immer enger. Dies begrenzt die Leistungsfähigkeit des medialen Service public.

Angesichts der dramatischen Veränderungen im Medienmarkt empfiehlt sie daher, längerfristig

- den medialen Service public unabhängig von dem oder den Leistungserbringer(n) als **technologie- und genreneutrale** Infrastrukturleistung zu verankern, was u.U. auch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfordern könnte;
- den medialen Service public als eine **nicht-kommerzielle mediale Versorgung** mit klarem **Leistungsauftrag** zu definieren, der der Bevölkerung in allen Landesteilen zugänglich ist;
- diese Leistungen durch eine **stabile** und von Partikularinteressen **unabhängige Finanzierung** sicherzustellen, die weder für den oder die Leistungserbringer falsche Anreize setzt noch im Markt falsche Preissignale aussendet.

Im Folgenden legt die EMEK in fünf Abschnitten dar, wie der mediale Service public in der Schweiz angesichts der dynamischen Entwicklung der Medien und der Medienmärkte längerfristig ausgestaltet werden könnte.⁴

1. Legitimation

Die EMEK setzt sich seit ihrer Einberufung durch den Bundesrat dezidiert für eine starke und vielfältige Schweizer Medienlandschaft ein. Sie erachtet es daher für die Sicherung des ausgeprägt föderal ausgestalteten demokratischen Systems in der Schweiz als sinnvoll, dass es neben den privaten Leistungserbringern, die ihre Angebote an kommerziellen Gesichtspunkten ausrichten müssen, einen verlässlichen medialen Service public gibt.⁵ Im Sinne einer nicht-kommerziellen medialen Versorgung garantiert er allen Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen einen gleichwertigen Zugang zu einem adäquaten publizistischen Angebot. Er leistet somit auch einen Beitrag zum Zusammenhalt und zur Möglichkeit der Teilhabe. Darüber hinaus kann er ergänzend/alternativ zu kommerziellen Angeboten publizistische und inhaltliche Leistungen erbringen, die dem Gemeinwohl bzw. diesen Zielsetzungen dienen. Dabei gilt aber immer zu beachten, dass der mediale Service public gegenüber kommerziellen Angeboten in positivem Sinn deutlich unterscheidbar sein muss hinsichtlich der Qualität, Professionalität, Machart und Relevanz der Leistungen.

Diese Aufgabe wird im digitalen Zeitalter nicht etwa kleiner, sondern grösser. Die Schweiz war als kleines, mehrsprachiges Mediensystem mit grossen, gleichsprachigen Nachbarstaaten für Medienunternehmen immer schon ein schwieriger Markt. Seit der Jahrtausendwende ist als Folge der mit der Digitalisierung verbundenen dramatischen Veränderungen im Publikums- und Werbemarkt die Produktion von publizistischen Inhalten wirtschaftlich noch herausfordernder geworden. Während auf regionaler und lokaler Ebene private Verlagshäuser teilweise ganz verschwunden sind, findet seit Jahren auf über-regionaler bzw. sprachregionaler Ebene ein starker Konzentrations- und Effizienzsteigerungsprozess

⁴ Da die Umsetzung dieser Überlegungen eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen erforderlich macht, geht die EMEK bei ihren Überlegungen von einem Zeithorizont ab 2035 aus. Bei den vorliegenden Denkanstössen wurden bewusst weitere Themen ausgeklammert, wie etwa Fragen des Aufbaus, der Führung und Aufsicht des medialen Service public (Governance).

⁵ Die EMEK hat sich immer wieder mit dem Service public beschäftigt, ausführlich und grundsätzlich im Grundsatzpapier «Service-public-Medien in der Schweiz» 2015 sowie in diversen Stellungnahmen bzw. Studien zu Einzelaspekten der Medienentwicklung in jüngerer Vergangenheit.

statt.⁶ Dieser geht einher nicht nur mit Kostensenkungsmassnahmen und Stellenabbau, sondern auch mit dem Verlust von Domänenkompetenzen in den betroffenen Redaktionen.

Angesichts dieser teilweise disruptiven technischen und marktlichen Veränderung bietet der mediale Service public in der Einschätzung der Kommission Stabilität und Kontinuität bei der Medienversorgung in allen Sprachen und für die ganze Bevölkerung. Dem medialen Service public kommt dabei verstärkt die Rolle einer modernen Infrastruktur zu. Wie Energie, Sicherheit oder Bildung ist der Zugang zu unabhängigen und validen publizistischen Angeboten, die nach einschlägigen Qualitäts- und Berufsstandards hergestellt werden, auch dann sicherzustellen, wenn Produktion, Distribution oder Nutzung aus Sicht des Anbieters finanziell nicht lukrativ ist. Dies unterscheidet den medialen Service public von kommerziellen bzw. nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführten Medien, die sich an die jeweiligen Marktbedingungen anpassen müssen und sich legitimerweise auf Angebote und Zielgruppen konzentrieren, die sich refinanzieren lassen.

Daraus leitet die EMEK folgende Grundsätze ab:

- Der mediale Service public dient dem **Gemeinwohl** in der Schweiz – und zwar unabhängig von kommerziellen Erwägungen.
- Er ist **universell** hinsichtlich seines Angebots, seiner Wirkung und seiner Zugänglichkeit.
- Es bietet gleichwertige Leistungen in **allen Sprachregionen** an.
- Er hat einen **Leistungsauftrag**.
- In Auftritt, Machart, Stil und Tonalität ist der mediale Service public klar **differenzierbar** von anderen medialen Angeboten; er orientiert sich insbesondere an sehr hohen berufs- und medienethischen Standards bzw. setzt solche für sich, sofern sie in Teilbereichen fehlen. Sie sind transparent und einforderbar.
- Er leistet einen entscheidenden Beitrag zur **gesellschaftlichen Inklusion** und **nationalen Kohäsion** über alle sprachlichen, kulturellen und sozialen Räume hinweg.

2. Leistung

Im Vordergrund der Service-public-Angebote stehen die Produktion und Distribution von und der Zugang zu journalistisch aufbereiteten Informationen, von Kultur und Bildung, einschliesslich Foren für die Meinungsbildung und den Dialog. Der so definierte mediale Service public stellt sicher, dass alle Landesteile, alle Sprach- und Kulturräume, alle relevanten Minderheiten und Interessengruppen in publizistisch angemessener Weise berücksichtigt werden. Und er fördert den respektvollen Austausch unter und zwischen alle relevanten Interessengruppen.

Der mediale Service public ermöglicht schweizerische Produktionen, zeigt die kulturelle Vielfalt und investiert in Inhalte und Infrastruktur. Seine Angebote erbringen einen besonderen gesellschaftlichen Wert, bei der Meinungsbildung, bei politischen Vorlagen, Wahlen und Abstimmungen, durch die Vermittlung von Information, Wissen und Kontext insbesondere in den Bereichen Information (Politik und Wirtschaft), Kultur, Bildung und Wissenschaft. Darüber hinaus können auch Unterhaltung und Sport berücksichtigt werden, insbesondere dann, wenn sie die Kernaufgaben des medialen Service public unterstützen bzw. dessen meritischen Charakters entsprechen. So können Unterhaltungsformate, die Lebensrealitäten abbilden, oder fiktionale Filme/Serien, die wegen Marktgegebenheiten von privaten Anbietern nicht produziert werden können, ebenfalls zu Kohäsion und Integration beitragen.

⁶ Zur Entwicklung des Schweizer Medienmarktes: Medienmonitor Schweiz, Medienmarken und Meinungsmacht, abrufbar unter <https://www.medienmonitor-schweiz.ch/medien/medienmarken/schweiz/15-29-jahre/2018/>; Stiftung Werbestatistik Schweiz, Werbeaufwand Schweiz, 2023, abrufbar unter <https://werbestatistik.ch/de/publikation/werbestatistik-2023/>; Verband Schweizer Medien, Entwicklung Anzahl Zeitungstitel und Auflagen seit 1939, 2020, abrufbar unter https://www.schweizermedien.ch/SCHM/media/SCHMMediaLibrary/Statistiken/16_VSM_Entwicklung-Anzahl-Zeitungstitel-und-Auflagen-seit-1939_amu.pdf.

Beim Sport ist zu differenzieren in Angebote, die kommerziell für Private nicht interessant sind – etwa Volkssportarten – und solchen, die «massentauglich» sind.⁷ Bei Letzteren ist zu entscheiden, ob z.B. der Verlust von «Universalität» beim Zugang – weil ev. nur noch im Pay-TV angeboten – für oder gegen die Berücksichtigung im medialen Service public spricht.

Zusätzlich kann der mediale Service public in einer digitalen Gesellschaft über die Produktion und Distribution publizistischer Inhalte hinaus auch bei der Sicherstellung von Debattenräumen bzw. der dazu notwendigen Infrastruktur für die Bürgergesellschaft eine Rolle spielen, wie sie für eine freiheitlich verfasste Demokratie unerlässlich sind.⁸

Daraus leitet die EMEK folgende Grundsätze ab:

- Kernaufgabe des medialen Service public ist die Sicherstellung der Produktion und Distribution von und die Zugänglichkeit zu **publizistischen Inhalten**, insbesondere solchen, die zur Meinungsbildung beitragen. Er bietet und leistet Information, Einordnung, Kritik und Kontrolle.
- Inhaltlich soll der Fokus auf **Politik und Wirtschaft** sowie auf **Kultur, Bildung und Wissen(schaft)** gerichtet sein.
- Eine Berechtigung für **Unterhaltungs- und Sportformate** kann dann gegeben sein, wenn diese einen Bezug zur Schweiz und zur Lebensrealität der in der Schweiz lebenden Bevölkerung haben oder zur gesellschaftlichen, kulturellen und/oder sprachlichen Inklusion und Kohäsion beitragen.

3. Zugang und Nutzung

Der mediale Service public hat sich in der Schweiz in Abgrenzung zur privatwirtschaftlichen Presse bisher auf Rundfunk beschränkt, da dieser wegen beschränkter terrestrischer Übertragungskapazität, der starken Monopolisierungstendenzen in Rundfunkmärkten als Folge der Fixkostendegression, der freien und kostenlosen Empfangbarkeit des Rundfunksignals sowie der spezifisch für die Schweiz sehr kleinen Publikums- und Werbemarkte für private Anbieter im Bereich der Informationsvermittlung uninteressant war. Zudem sollte im moritorischen Sinne sichergestellt werden, dass alle Landesteile und Sprachregionen eine ausreichende Medienversorgung auch dann erhalten, wenn sich diese ökonomisch nicht rechnet. Darüber hinaus galt es, in Krisen- und Kriegszeiten die behördliche Informationsvermittlung zu gewährleisten.

Die Orientierung an Radio oder TV – zumal noch in einer linearen Form – entspricht zwar derzeit noch dem vorherrschenden Nutzerinnenbedürfnis. Gleichwohl ist absehbar, dass Digitalisierung, Individualisierung und orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit immer wichtiger werden. Daher muss der mediale Service public technologieneutral agieren können. Die Orientierung nur an Radio oder TV hätte eine Form der Musealisierung des medialen Service public zur Folge. In aller Konsequenz würden immer mehr Bevölkerungsgruppen nicht mehr erreicht. Auch eine Einschränkung auf journalistische Genres oder Darstellungsformen – konkret auf audio-visuelle – erachtet die EMEK als wenig sinnvoll, weil sie weder der modernen Mediennutzung noch der Multimedialität und Immersion unterschiedlicher journalistischer Vermittlungsformen entsprechen und prospektiv auch nicht geeignet sind, die Dynamik der Medienentwicklung abzubilden.⁹

Der mediale Service public ist wie unter Abschnitt 2 ausgeführt stets dem öffentlichen Interesse verpflichtet. Er erreicht die gesamte Gesellschaft mit gleichwertigen Leistungen in allen Sprachregionen

⁷ Beispielsweise die Übertragung der Skilabfahrt am Lauberhorn oder die der Fussball-EM mit Schweizer Beteiligung.

⁸ Derzeit werden solche Debattenräume in erster Linie von amerikanisch oder chinesisch dominierten Plattformen bereitgestellt, bei intransparenten Kurations- und Kontrolllogiken und unternehmenseigenen Wertvorstellungen. Deshalb wird diskutiert, inwiefern die Bereitstellung eines «Public Open Space» auch zum Auftrag des medialen Service public gehören sollte (siehe Dobusch, 2018, <https://netzpolitik.org/2018/demokratisch-mediale-oeffentlichkeiten-im-zeitalter-digitaler-plattformen/>).

⁹ Aus Sicht der Kommission muss die Abgrenzung zur privatwirtschaftlich betriebenen Presse und zu deren textorientierten Angeboten im digitalen Nutzermanmarkt durch eine klare inhaltliche Ausrichtung des medialen Service public sichergestellt werden, nicht durch technische, formale oder gestalterische Einschränkungen.

und wirkt sowohl innerhalb als auch über die jeweiligen Sprach-, Regions-, Kultur- und Sozialräume hinweg verbindend. Er bietet dabei im Rahmen der Möglichkeiten alle von der Bevölkerung in relevantem Umfang genutzten Kanäle, Applikationen oder Formate an, wobei auch hier die Kernelemente des medialen Service public erkennbar bleiben müssen. Er kann somit auch auf die Ausstrahlung eines linearen Vollprogramms verzichten, sofern dies den gesetzten Zielen nicht mehr entspricht. Entscheidend ist das Kriterium der Zugänglichkeit, die sich an die Nutzungsgewohnheiten und den technischen Möglichkeiten orientieren soll (Kriterium der Universalität).

Die Leistungen des medialen Service public sind grundsätzlich für alle und anonym zugänglich. Eine Personalisierung via Login für bestimmte Angebote oder Funktionalitäten kann auf freiwilliger und selektiver Ebene erfolgen, wobei die dabei gewonnenen Daten besonders strengen Auflagen gehorchen müssen (opt-in-Regelung).¹⁰ Insbesondere ist eine Weitergabe von Daten an Dritte untersagt. Ebenfalls unterliegt der mediale Service public strengen Auflagen bei den verwendeten algorithmische Empfehlungssystemen: Optimierung sollen nicht auf maximale Nutzungsdauer, sondern auf Ziele des medialen Service public (Diversität, Relevanz etc.) ausgerichtet sein. Der mediale Service public befolgt oder setzt auch in der Definition der Verbreitungskanäle und im Einsatz von Technik – allen voran bei Künstlicher Intelligenz – besonders hohe professionelle und ethische Standards. Er orientiert transparent über Leistung und Mitteleinsatz. Und er stellt Verfahren für Inputs und für Beanstandungen zur Verfügung.

Daraus leitet die EMEK folgende Grundsätze ab:

- Der mediale Service public berücksichtigt in angemessener Weise **alle Lebenswirklichkeiten** der in der Schweiz lebenden Menschen und ist **inklusiv** in seiner Ausrichtung.
- Er ist stets dem **öffentlichen Interesse** verpflichtet.
- Seine Leistungen sind **gleichwertig** in allen Sprachregionen.
- Er ist **technologie- und genrenutral**.
- Er ist **hürdenfrei** zugänglich und grundsätzlich auch **anonym** (also ohne Tracking) nutzbar.

4. Struktur

Die Leistungserbringung des medialen Service public wurde bis in die 1980er-Jahre an einen Anbieter – die SRG – delegiert, bevor auf regionaler/lokaler Ebene in bescheidenem Umfang auch private Rundfunk-Anbieter Teil des medialen Service public wurden. Ob dessen Leistungen wie bis anhin durch einen dominanten (heute die SRG) oder durch verschiedene Anbieter – ev. sogar konkurrenzierend – in einem Verbund erbracht werden sollen, ist eine politisch zu entscheidende Frage.¹¹ Die Kommission sieht aus pragmatischen Gründen eher Vorteile, am System einer national starken Anbieterin festzuhalten, zumal nicht jede Art von Organisation – zumal unter dem Aspekt des Verbots einer Gewinnmaximierung – die definierten Leistungen erbringen kann. Bei einer Verbundlösung hätten alle Anbieter gleiche Anforderungen erfüllen und insbesondere nachzuweisen, dass die Programmleistungen im medialen Service public nicht vermischt werden mit kommerziell ausgerichteten Aktivitäten und umgekehrt. Unabhängig von dieser Frage empfiehlt die EMEK darauf zu achten, eine gewisse Agilität und Anpassungsbereitschaft/-fähigkeit der Struktur bzw. Organisationsform zu wahren, um der Dynamik des Medienwandels gerecht werden zu können.

Zwingend erachtet die EMEK, dass die Struktur des medialen Service public der föderalen Vielfalt der Schweiz entspricht. Die in den letzten Jahren sichtbare Zentralisierungstendenz auf jeweils einen sprachregionalen «Hub», die einhergeht mit einer unausweichlichen Einmittlung der journalistischen Kultur, steht im Widerspruch zum Wesen des medialen Service public. Ein Teil des finanziellen Aufwands

¹⁰ Die EMEK versteht unter der Möglichkeit zur Personalisierung via Login explizit auch Funktionalitäten, Interaktionsmöglichkeiten oder erweiterte Zugriffsrechte (etwa auf Archive), sofern diese nicht im Widerspruch zur Universalität und der Nicht-Kommerzialisierung des Angebots stehen und datenschutzkonform sind.

¹¹ In sehr beschränktem Mass gibt es bereits heute solche Ansätze, etwa das «Fensterprogramm» von Presse TV innerhalb des SRF-Sendeprogramms, das einmal pro Woche ausgestrahlt wird.

resultiert notgedrungen auch aus der Tatsache, dass er nicht nur in allen Landesteilen, sondern möglichst auch in allen Regionen des Landes mit eigenen Ressourcen präsent ist.

Die Kommission ist auch der Ansicht, dass ein zukunftsähiger medialer Service public wie bis anhin mehr als nur journalistische Inhalte umfassen kann (wie z.B. die Film- und Kulturförderung, technische Unterstützung etc.), wobei neu auch dem Journalismus verwandte Leistungen wie z.B. Presse- oder Medienräte, Institutionen mit journalistischen Aus- und Weiterbildungsangeboten oder Nachrichtenagenturen mit berücksichtigt werden sollen, sofern diese den Grundsätzen des medialen Service public – universell, hürdenfrei, dem Gemeinwohl dienend, nicht kommerziell – entsprechen.

Daraus leitet die EMEK die folgenden Grundsätze ab:

- Bei seiner Leistungserbringung berücksichtig der mediale Service public in besonderem Masse die **föderale Struktur** und Eigenheit der Schweiz, sowohl **inhaltlich** als auch **organisatorisch**.
- Er kann **ein oder mehrere Leistungserbringer** und über rein journalistische Leistungen auch dem **Journalismus verwandte Bereiche** umfassen.
- Die Leistungserbringung ist **nicht-kommerziell** ausgerichtet.

5. Finanzierung

Die Kommission erachtet für die Zukunft die heute praktizierte Misch-Finanzierung des medialen Service public – Abgaben durch Haushalte bzw. Unternehmen sowie Werbeeinnahmen im linearen TV-Angebot – als wachsende Herausforderung, aus primär vier Gründen: Erstens sind die Werbeerlöse im klassischen Rundfunk seit Jahren rückläufig. Zweitens kann die Teilfinanzierung durch Werbeeinnahmen im medialen Service public dazu verleiten, im TV-Bereich stärker auf Quote zu setzen statt auf Qualität und auf Einkauf statt auf Eigenproduktion, was nicht dem Sinn und Geist des medialen Service public entspricht. Drittens wird die Abgabe durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt; sie kann aber auch durch Volksinitiativen oder parlamentarische Vorstösse verändert werden. Die Höhe der Abgabe unterliegt somit auch politischen Motiven, was einer meritorischen Betrachtungsweise und dem Ziel, eine leistungsfähige mediale Grundversorgung für alle Landesteile, Sprachregionen und Bevölkerungsgruppen sicherzustellen, widersprechen kann.¹² Viertens steht ein stetig sinkender Preis pro Haushalt bzw. Kopf für den medialen Service public in zunehmend scharfen Kontrast zu den Bemühungen auch der privaten Anbieter im Markt, nicht nur generell die Zahlungsbereitschaft ihrer Erzeugnisse zu stärken, sondern auch den effektiven Preis pro journalistisches Erzeugnis zu erhöhen. Im Publikumsmarkt wird bei sinkenden Abgaben durch den medialen Service public hingegen signalisiert, dass guter Journalismus nicht viel kosten darf.

Die Kommission plädiert daher für einen Systemwechsel bei der Finanzierung des medialen Service public, um die oben aufgelisteten Anomalien und falschen Anreize bestmöglich zu korrigieren. Künftig soll der mediale Service public ausschliesslich durch die öffentliche Hand finanziert werden und nicht mehr auf Werbung angewiesen sein.¹³ Wie die öffentliche Finanzierung konkret ausgestaltet werden soll, ist politisch zu entscheiden. Aus Sicht der Kommission muss sie aber weiterhin die publizistische

¹² Sie wurde in den letzten Jahren auch konsequent immer weiter gesenkt, von einst 462.40 Franken pro Jahr auf 335.- im Jahr 2023 und künftig – wenn es nach dem Willen des Bundesrates geht – auf 300.-. Damit ist der Betrag kaufkraftbereinigt und angesichts der Kleineräumigkeit und Mehrsprachigkeit des Schweizer Medienmarktes im Vergleich mit anderen europäischen Märkten vergleichbar.

¹³ Aus Sicht der Kommission ist vorstellbar, dass der/die Leistungserbringer bei entsprechender Entschädigung dazu verpflichtet werden kann, bei der Programmgestaltung als «Carrier» weiterhin auch attraktive Werbemöglichkeiten anzubieten, um den Abfluss von Werbegeldern ins Ausland zu verhindern. Damit wäre das Programm des medialen Service public auch künftig nicht werbefrei. Dies gilt analog auch für Sponsoring und weitere werbliche Aktivitäten. Die dadurch entstehenden Erlöse würden aber kollektiviert zugunsten einer allgemeinen Mediенförderung, die verschiedenen (auch privaten) Anbietern zugutekäme.

Unabhängigkeit wahren, und sie muss gemäss dem Leistungsauftrag stabil, verlässlich und ausreichend sein.¹⁴

Daraus leitet die EMEK folgende Grundsätze ab:

- Die Finanzierung ist so sicherzustellen, dass sie gemessen am Leistungsauftrag **ausreichend, stabil** und **staatsfern** ist.
- Die **publizistische Unabhängigkeit** ist in jedem Fall zu wahren.
- Die Finanzierung ist so auszugestalten, dass sie **keine falschen Preissignale** oder **falsche Anreize** vermittelt und keine kommerziellen Zwänge bei der Programmgestaltung provoziert.
- Der mediale Service public verzichtet auf **Werbeeinnahmen**.

6. Konklusion

Der mediale Service public der Schweiz, der seinen Ursprung in den frühen Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts hat, ist aus Sicht der EMEK auch im 21. Jahrhundert ein unverzichtbares Element in einer vielfältigen, leistungsfähigen und verlässlichen Versorgung der Bevölkerung in allen Sprachregionen und Landesteilen mit publizistischen Inhalten und Leistungen. Dabei muss er sich, da massgeblich öffentlich finanziert und mit einem Leistungsauftrag ausgestattet, durch besonders hohe Qualitätsstandards bei Selektion, Produktion, Darstellung und Distribution von kommerziellen Angeboten unterscheiden. Dieser Grundsatz gilt unabhängig von technischer Entwicklung und sich verändernden Nutzungsgewohnheiten. Dies gesagt muss sich der mediale Service public neuen Herausforderungen stellen können, um den aktuellen und zukünftigen gesellschaftlichen Erwartungen zu entsprechen. Eine Musealisierung auf Kosten von programmlicher Attraktivität, Relevanz und Zugänglichkeit unterminiert seine Akzeptanz und letztlich auch die Raison d'Être. Diese wiederum hat eine meritorische Begründung: Es ist aus Sicht der EMEK für die Funktionsweise einer freiheitlich verfassten Demokratie unerlässlicher denn je, dass eine stabile Versorgung mit publizistischen Inhalten und Leistungen gewährleistet ist. Die Kommission erachtet es angesichts der tiefgreifenden Veränderungen im Medienmarkt als notwendig, dass sich auch Politik und Gesellschaft grundsätzlich mit der künftigen Ausrichtung und Ausgestaltung des medialen Service public im digitalen Zeitalter auseinandersetzen. Die vorliegenden Denkanstösse sollen diese Diskussion befördern.

¹⁴ Denkbar wäre u.a. eine Indexierung der bestehenden Medienabgabe, die Ablösung durch eine zweckgebundene Mediensteuer, die analog etwa zur Kirchensteuer einkommensabhängig (mit Freibeträgen und Deckelung) erhöhen würde, oder eine Finanzierung über Mehrwertsteuer-Prozente.