



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Service-public-Medien in der Schweiz

Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge



Biel, 11. Dezember 2015

Eidgenössische Medienkommission EMEK
c/o Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne
Tel. +41 58 460 5755

Service-public-Medien in der Schweiz

Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge

Zusammenfassung

Mit diesem Papier veröffentlicht die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) einen Diskussionsbeitrag zu den Service-public-Medien in der Schweiz. Wie bereits in ihrem Papier "Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft" vom August 2014 setzt sich die Kommission mit dem Wandel auseinander, den die Digitalisierung und die veränderten Nutzungsgewohnheiten mit sich bringen.

Die EMEK beabsichtigt, sich nach Bedarf und entsprechend den medienpolitischen Prioritäten mit einer Beurteilung einzelner politischer Alternativen und mit einer Besprechung weiterer Punkte im Kontext des medialen Service public zu Wort zu melden.

Die EMEK geht von einer grundsätzlich unterschiedlichen Ausrichtung der rein privaten Medien und der Medien mit öffentlichem Leistungsauftrag (Service public) aus. Beide Leistungsbereiche – private und öffentliche Medien – sind unentbehrlich. Daher hält die EMEK eine staatlich organisierte Förderung von Radio- und Fernsehhalten für notwendig und beurteilt das heutige System als tauglich. Darüber hinaus spricht sich die Kommission für eine vergleichbare Förderung von journalistischen Print- und Online-Medien aus und verweist noch einmal auf den Bericht zur Medienförderung. Privat finanzierten Medien ist ein ausreichender Entfaltungsspielraum zu sichern. Berechenbare Grenzen für öffentlich-finanzierte Medien bleiben daher wichtig.

Die Gewährleistung des medialen Service public geht von einer Institution aus, welche eine kritische Grösse besitzt, im internationalen Medienmarkt bestehen kann und eine kontinuierliche publizistische Leistung erbringt, die in der Schweiz den Zusammenhalt und die Integration der Bevölkerung unterstützt. Diese nicht gewinnorientierte Anbieterin ist die SRG. Sie steht im Zentrum der Auseinandersetzung im vorliegenden Papier.

Die EMEK diskutierte verschiedene Wege zur Abgrenzung der Service-public-Angebote von den kommerziell orientierten Angeboten. Das Leistungsprofil der geförderten Medienleistungen soll an allgemein relevanten Zielen orientiert sein und transparent beurteilt werden. Die Mehrheit der EMEK unterstützt die gegenwärtige Mischfinanzierung der SRG als im In- und Ausland bewährtes Modell. Weiter denkbar wäre der ausschliesslich gebührenfinanzierte und werbefreie Service public. Dieses duale Modell hätte den Vorteil, dass die Service-public-Inhalte konsequent auf den Leistungsauftrag und auf publizistische Ziele ausgerichtet würden und der Werbemarkt den privat finanzierten Medien überlassen bliebe. Die Mehrheit in der EMEK erwartet jedoch Nachteile im sprachregionalen Werbemarkt und eine Erhöhung der öffentlichen Finanzierung und zieht deshalb das aktuelle Mischmodell einem reinen dualen Modell vor.

Als unzweckmässig beurteilt die EMEK die Entkopplung der SRG-Angebote von der Verbreitung, wie es im Modell von Avenir Suisse vorgeschlagen wurde (2014). Die Kommission spricht sich im Interesse der Medienfreiheit auch gegen eine prinzipielle Beschränkung der Service-public-Inhalte auf sogenannte direkt demokratierelevante oder ausschliesslich eigenproduzierte Inhalte aus. Grundsätzlich darf es keine politische Einflussnahme auf bestimmte Inhaltsangebote der SRG geben.

Statt den Service-public-Anbietern (SRG und weiteren teilweise gebührenfinanzierte Radio- und TV-Veranstalter) inhaltliche Gebote zu verordnen, sollte deren Tätigkeit von einem ausgehandelten publizistischen Leistungsversprechen, einem internen Evaluationsverfahren und einem externen Audit sowie von einer unabhängigen journalistischen Qualitätskontrolle begleitet werden. Auf einen aufwändigen

Public-Value-Test, wie er im Ausland bekannt ist, lässt sich dann verzichten. Erweiterungen in der Tätigkeit der SRG sollten von einer staatsunabhängigen Fachbehörde beurteilt werden, welche die Zweckmässigkeit für die Service-public-Ziele und die Auswirkungen auf die privaten Medien abschätzt.

Die EMEK beurteilt die heutige finanzielle Ausstattung der SRG als ausreichend und zählt zum Service public auch publizistische Online-Aktivitäten. Sie kann sich Massnahmen vorstellen, um die gesamte Finanzierung gegen oben zu begrenzen (Plafonierung). Zur Ausgestaltung der Online-Werbung empfiehlt die EMEK eine Differenzierung der Werbeformen und befürwortet mehrheitlich die Weiterführung des grundsätzlichen Werbeverbotes der SRG im Internet für einige Jahre.

Das von der EMEK skizzierte System baut auf eine unabhängige Behörde für Medien- und Kommunikationsdienstleister. Die heutige Aufsicht und Regulierung trägt der Konvergenz der Medienmärkte mit den Telekommunikations- und Internetmärkten zu wenig Rechnung. Die EMEK empfiehlt, ein Leitbild für den gesamten Kommunikationsmarkt zu entwickeln.

Ausgangspunkt der gesamten Überlegungen der EMEK ist die Notwendigkeit qualitativ hochwertiger, vielfältiger und möglichst unabhängig produzierter und verbreiteter Medieninhalte. Für Radio und Fernsehen kommt das Anliegen des Zusammenhalts und der Integration der gesamten schweizerischen Gesellschaft mit Bezug zum Ausland hinzu. Ohne Service-public-Angebote wäre die robuste mediale Abbildung der politischen Willensbildung gefährdet, eine Gefahr, der sich die Schweiz in den Augen der EMEK nicht aussetzen sollte.

Inhalt

1	Vorbemerkung	5
2	Service-public-Medien	5
2.1	Definition Service-public-Medien	5
2.2	Privatwirtschaftliche Medien und öffentlicher Rundfunk	5
2.3	Service-public-Medien: Grundversorgung und öffentliches Interesse	6
2.4	Der Service-public-Auftrag	6
3	Rechtlicher Rahmen des Service public in der Schweiz	7
4	Technische Rahmenbedingungen	8
4.1	Neue Rolle der Infrastrukturbetreiber als Medienanbieter	8
4.2	Informationsverbreitung in ausserordentlichen Lagen und die gesicherte Verbreitung	10
5	Ökonomische Rahmenbedingungen	10
5.1	Die Finanzierung der Medien	10
5.2	Die Finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer	11
5.3	Die Finanzierung durch die Werbung	11
5.4	Die Finanzierung der Service-public-Medien in Europa	12
5.5	Ein neues Ökosystem für die Medien	16
5.6	Verändertes Nutzungsverhalten und Einfluss auf die Nutzungsforschung	16
5.7	Eintritt der Medienunternehmen in den Transaktionsmarkt	17
6	Audiovisuelle Angebote und Nutzung	17
6.1	Angebot der Radio- und TV-Veranstalter	17
6.2	Die Kosten für die programmliche Leistung	18
6.3	Nutzung von Radio und TV	18
7	Die besondere Rolle des Radios im Service public	20
8	Problemanalyse	21
8.1	Herausforderungen durch den Gesellschafts- und Medienwandel	21
8.2	Einfluss auf die Finanzierung	22
8.3	Auswirkungen auf den Medienkonsum	22
8.4	Auswirkung auf das Medienangebot und dessen Produktion	23
8.5	Einfluss auf die Verbreitung	23
8.6	Einfluss auf die Mediaforschung und die Zugänglichkeit von Daten	23
9	Überlegungen der EMEK zur Neugestaltung der Service-public-Medien	24
9.1	Allgemeine ordnungspolitische Rahmenbedingungen	24
9.2	Ordnungspolitische Grundsatzentscheidung: Reines Marktmodell vs Medienförderung	24
9.3	Ordnungspolitische Optionen für die Gestaltung der Service-public-Medien	26
9.4	Fazit	29
10	Weitere Entwicklung der Service-public-Medien	30
10.1	Transparenz und Qualitätssicherung bei der SRG	31
10.2	Interne und externe Evaluation der publizistischen (Programm-)Ziele: Audit-System für die SRG	31
10.3	Finanzierungsgrundlagen und Finanzierung der SRG	32
10.4	Zusammenarbeit: Public-Private-Partnerships der SRG	33
10.5	Empfehlungen zu den konzessionierten gebührenfinanzierten privaten Medien	33
10.6	Themen zur weiteren Diskussion	33

Vorbemerkung

Die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) hat sich in ihrem Bericht "Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft" (2014) zur Lage der Tagespresse geäußert und Position zur Sicherung von publizistischen Medien bezogen und detailliert die vielfältigen Funktionen und die Relevanz von publizistischen Medien dargelegt. Unter publizistischen Medien versteht die EMEK Medien, die sich mit informierenden und kommentierenden Inhalten von Journalistinnen und Journalisten an die Öffentlichkeit richten. Publizistische Medieninhalte entstehen in Organisationen (Redaktionen) und erfüllen journalistische Standards (vgl. EMEK 2014). Die EMEK hat in ihrem Bericht 2014 ihr Augenmerk auf die Printmedien gelegt und die elektronischen Medien ausgeklammert. Sie bietet mit diesem Papier einen Diskussionsbeitrag zur Gestaltung zukünftiger Service-public-Medien und legt nun den Schwerpunkt ihrer Ausführungen auf den rundfunkrechtlichen Service public. Mit Verweis auf das oben genannte Papier anerkennt die EMEK, dass Printmedien – insbesondere die Tagespresse – ebenfalls eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen.

Die EMEK hat sich eingängig mit verschiedenen Aspekten der Service-public-Medien beschäftigt und hat unter anderem Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Organisationen durchgeführt. Das vorliegende Diskussionspapier wurde von drei Arbeitsgruppen mit je einem thematischen Schwerpunkt erstellt und in der Gesamtkommission diskutiert. Die Arbeitsgruppen haben Texte sowohl in deutscher wie auch in französischer Sprache verfasst. Die Gesamtkommission hat die vorliegende Fassung am 1. Dezember 2015 verabschiedet. Die EMEK plant, bei Bedarf die in Kapitel 10 vorgeschlagenen Empfehlungen weiter auszuarbeiten und zu konkretisieren.

Service-public-Medien

Definition Service-public-Medien

Der öffentlich finanzierte Rundfunk basiert auf einer Konzession mit Leistungsauftrag, die auf die staats- und gesellschaftspolitischen Ziele der Schweiz ausgerichtet ist. Er muss informieren, unterhalten, zur Bildung und kulturellen Entfaltung beitragen und soll das Land zusammenhalten. Die ihm zugeschriebenen Funktionen der Aufklärung und Integration leistet er durch Informations-, Kultur-, Unterhaltungs- und Bildungsbeiträge. Das Programm soll eine ausreichende publizistische Vielfalt haben und alle Einwohnerinnen und Einwohner in allen Landesteilen bedienen. Diese Leistung unterliegt der gesellschaftlichen Kontrolle.

Der öffentliche Rundfunk wird schwergewichtig von einer Non-Profit-Organisation, der SRG, gestaltet. Die SRG ist ein nicht gewinnorientierter Verein nach schweizerischem Recht. Sie arbeitet sowohl angebotsorientiert, was im Sinne des Leistungsauftrags ist. Sie orientiert sich auch an der Nachfrage und ist bestrebt, die Zuschauerquote zu optimieren.

Privatwirtschaftliche Medien und öffentlicher Rundfunk

Sowohl von öffentlich als auch von privatwirtschaftlich finanzierten Medien wird die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe erwartet. Vom öffentlichen Rundfunk und von den konzessionierten privaten Radio- und Fernsehangebietern werden Service-public-Aufgaben durch einen Leistungsauftrag konkret eingefordert. Letztere haben einen Service-public-Auftrag in den Regionen zu erfüllen. Die beiden Organisationsformen "privat" und "öffentlich" sollen Medienvielfalt und publizistischen Wettbewerb herstellen. Sie tragen dazu bei sicherzustellen, dass sich das gesamte Medienangebot nicht nur daran orientiert, was sich auf dem Werbemarkt optimal vermarkten lässt, sondern auch daran, was für die Bevölkerung relevant ist.

Privatwirtschaftlich organisierte Medien – früher ausschliesslich Presseerzeugnisse – haben unterschiedliche rechtliche Organisationsformen und private Besitzer. Sie sind nicht der Ausgewogenheit

verpflichtet. Sie agieren in der Regel gewinn- und nachfrageorientiert und richten sich nach der Kundenschaft auf dem Werbe- und Rezipientenmarkt. Die Rezipientin und der Rezipient als individuelle Konsumentin bzw. individueller Konsument und die werbetreibende Wirtschaft stehen im Zentrum.

Den unterschiedlichen Profilen privater Medien und Service-public-Medien entsprechen unterschiedliche Abhängigkeiten gegenüber den für sie bestimmenden Akteuren. Die privaten Medien stehen in einer strukturellen Abhängigkeit zu ihren Finanzierungsquellen. Dies ungeachtet davon, ob und wie sich dieser Einfluss konkret auswirkt und wie weit er durch Haltungen und Massnahmen vermieden werden kann. Die Service-public-Medien unterliegen einer strukturellen Abhängigkeit gegenüber dem Staat. Daraus können sich Interessenkonflikte und eine schonende Berichterstattung und Kommentierung ergeben.

Service-public-Medien: Grundversorgung und öffentliches Interesse

Privatwirtschaftlich organisierte Medien allein können die Produktion der journalistischen Medienangebote, die für die Demokratie notwendig sind, weder als einzelnes Medium noch in ihrer Summe nachhaltig garantieren. Sie sind in erster Linie ihren Inhabern verpflichtet und agieren marktorientiert, ohne verbindlichen staats- und demokratiepolitischen Auftrag. Darüber hinaus sind im Zuge des Strukturwandels Konzentrationen und Kooperationen im Bereich der privatwirtschaftlichen Printmedien stark vorangeschritten. Zur Stärkung des publizistischen Wettbewerbs kann der Service public einen Beitrag leisten.

Die Schweiz als föderalistisch organisiertes Land benötigt Werte, Institutionen und Organisationen, die zur Kohäsion des Landes beitragen. Bildung, Kultur und Medien sind für Staat und Gesellschaft besonders wichtig. Deshalb sind die öffentliche Finanzierung und damit verbunden die Definition von Vorgaben unabdingbar, damit ein qualitativ anspruchsvolles publizistisches Angebot allen zur Verfügung gestellt werden kann.

Für grundlegende Leistungen, die flächendeckend und für die gesamte Bevölkerung erbracht werden sollen, wird von Grundversorgung gesprochen. Die Service-public-Medien sind dabei dem politischen Pluralismus und der Unparteilichkeit verpflichtet. Ihre Aufgabe ist es, Information und Wissen zu vermitteln, ebenso Handlungsmuster, Normen und Werte unserer Gesellschaft. Die Service-public-Medien sind ein Pfeiler der informellen Bildung. Sie unterstützen ein lebenslanges Lernen und machen politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Zusammenhänge verständlich.

Der Service-public-Auftrag

Gemäss Artikel 93 der Bundesverfassung sollen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen, auf die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone Rücksicht nehmen, die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten widerspiegeln. In der Schweiz erfüllt die SRG auf der Basis ihrer Konzession einen Programmauftrag und stellt eine anspruchsvolle Programmqualität sicher, dies vorwiegend auf nationaler und sprachregionaler Ebene. Die Vergabe von Konzessionen und Gebührengeldern an private Programmveranstalter sichern bestimmte publizistische Leistungen auf regionaler und lokaler Ebene.

Funktionen, Auftrag, Ausrichtung und Angebote der Service-public-Medien lassen sich anhand des Konzepts von "Citoyenneté" respektive "Citizenship" umschreiben. Diese Begriffe stehen im Kontext einer offenen, pluralistischen Konzeption der Gesellschaft. Sie sind nicht an die enger definierte Staatsangehörigkeit oder einen legalen Status geknüpft. Vielmehr geht es um eine Zugehörigkeit im empathischen Sinne und um die aktive und partizipative Teilhabe respektive Teilnahme am öffentlichen Leben. Zentral sind dabei die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft, die Wahrnehmung von Verantwortung, von Rechten und Pflichten und die Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit (vgl. Citoyenneté; EKM 2010).

Auf nationaler und sprachregionaler Ebene lässt sich der Service-public-Auftrag in Form von Leitbildern konkretisieren:

Political Citizenship

Das publizistische Angebot der Service-public-Medien ist vor allem auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hin auszurichten. Das Ziel der öffentlichen Medien besteht darin, alle Einwohnerinnen und Einwohner anzusprechen und ihnen durch die vermittelten Informationen die politische Kultur verständlich zu machen und sie zu befähigen, am politischen Leben teilzunehmen. Das Verständnis der politischen Kultur, die sich ständig wandelt, ist eine gesellschaftspolitische Daueraufgabe insbesondere auch der Bildmedien mit ihren emotionalen Möglichkeiten.

Cultural Citizenship

Die Service-public-Medien haben ebenso die kulturelle Citoyenneté zu unterstützen, indem sie einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur sozialen Integration leisten. Diese kultur- und gesellschaftspolitischen Bemühungen werden am besten unterstützt, wenn ein nationaler Anbieter für die gesamte Schweiz oder zumindest pro Sprachregion tätig ist, da er bestimmte Ausdrucksformen des Zusammenhalts und der Integration garantieren kann. Mehrsprachigkeit bedeutet auch Differenzen. Sollen diese kommunikativ bewältigt werden, sind geeignete Massnahmen im gesamten Bildungs-, Kultur- und Mediensektor notwendig. Das kulturelle Erbe wird durch Schulfernsehen und durch unterhaltende Angebote mit Bezug zur Schweiz vermittelt. So ermöglichen Filme, Serien oder Unterhaltungssendungen durch die Darstellung von Landschaften, Kulturen und Umgangsformen auch die – vielfach nicht intendierte – Vermittlung und Problematisierung politisch-kultureller Muster, Haltungen und Werte.

Social Citizenship

Sozialer Wandel und soziale Spannungen stellen hohe Anforderungen an die Integration aller Mitglieder einer Gesellschaft. Dazu ist auch Wissen über soziale Errungenschaften notwendig, welches durch Schule, Erziehung, Umfeld und Medien vermittelt wird. Wissensvermittlung und Sozialisation sind dabei als lebenslanger Prozess zu begreifen. Nicht zuletzt aufgrund der Migration ergibt sich die Notwendigkeit, Beiträge zur Sozialisation und somit zur gesamtgesellschaftlichen Integration zu leisten. Soziale Umgangsweisen werden durch die Medien allgemein und durch Film- oder Unterhaltungsbeiträge im Besonderen vermittelt. Durch Ton- oder Filmbeiträge können auch Personen und Gruppen erreicht werden, die der geschriebenen Sprache nur bedingt mächtig sind. Soziale Citoyenneté bedeutet zudem den Einbezug von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie von Personen mit physischen oder psychischen Einschränkungen.

Rechtlicher Rahmen des Service public in der Schweiz

Die wesentlichen Elemente der Service-public-Medien in der Schweiz sind in der Bundesverfassung (insb. Artikel 93 BV), in den Bundesgesetzen (insb. Radio- und TV-Gesetz, RTVG), in der Radio- und TV-Verordnung (RTVV) und in den Konzessionen (insb. Konzession der SRG) abgebildet und umgesetzt. Von genereller Bedeutung für die Medien ist die Medienfreiheit in Artikel 17 BV.

Die Verfassung sieht umfassende Anforderungen für Radio und Fernsehen vor, bezieht sich also auf ein System, nicht auf einzelne Anbieter. Umstritten ist, wie weit der formulierte Leistungsauftrag in Artikel 93 Absatz 2 BV heute nötig und sinnvoll ist. Der Spielraum aufgrund dieser Bestimmung wird meistens als recht hoch beurteilt. Das heisst, der verfassungsrechtliche Rahmen würde sowohl eine Reduktion des Service-public-Auftrags mit Prioritätensetzung erlauben (Beispiel: Kohäsion als erste Priorität) als auch eine Ausdehnung auf bestimmte Formen der neuen digitalen Medien, die heute zu Radio und Fernsehen hinzukommen (Beispiel: Online).

Die Kompetenznorm für andere elektronische Medien in Artikel 93 Absatz 1 BV verstehen viele Fachleute allerdings so, dass eine Online-Förderung aus rechtlicher Sicht weniger deutlich legitimiert wäre

als die Förderung von Radio und Fernsehen. Dies angesichts des detaillierten Absatzes 2, der Radio und Fernsehen betrifft. Breit anerkannt ist, dass die Kompetenznorm in Artikel 93 BV sicher nicht die Printmedien erfasst, und dass es an einer umfassenden Bundeskompetenz für die Medien oder für das Internet fehlt.

Neben der Medienverfassung beeinflussen andere Rahmenbedingungen die Stellung der Medien und der Service-public-Anbieter:

- Das Fernmelderecht reguliert die Anbieter von Netzinfrastrukturen und Fernmeldediensten, unterstellt die Individualkommunikation dem Fernmeldegeheimnis und vergibt periodisch Leistungsaufträge für die Grundversorgung mit Fernmeldediensten.
- Das Wettbewerbsrecht setzt Unternehmenszusammenschlüssen und marktbeherrschenden Unternehmen gewisse Grenzen, und es verbietet marktschädigende Absprachen von Konkurrenten und z.T. von anderen Marktteilnehmern.
- Das Datenschutzrecht schreibt für die Bearbeitung persönlicher Daten Regeln vor, welche die informationelle Selbstbestimmung und die Transparenz sichern sollen.
- Das Urheberrecht gewährt dem Schöpfer ein absolutes Schutzrecht mit der Möglichkeit der Weiterlizenzierung, ermöglicht dem Gesetzgeber aber auch pauschale Lösungen über gesetzliche Lizenzen (z.B. Eigengebrauch) und pauschale Vergütungsansprüche (z.B. Kopierentschädigungen und Leerträgerabgaben sowie für die Weitersendung von Radio- und TV-Programmen).
- Das Lauterkeitsrecht (UWG) schützt mit einer Reihe von Verboten vor bestimmten Missbräuchen im Wettbewerb und beugt auch der besonders täuschenden Vermischung von redaktioneller und kommerzieller Inhalte vor (sog. Trennungsgebot).

An diesen und weiteren Grundlagen orientieren sich aktuelle Diskussionen wie jene zum Ausbau der Glasfaser-Anschlussnetze (Stichwort Fiber to the home), zur Priorisierung bestimmter Internetdaten in den Kommunikationsnetzen (Stichwort Netzneutralität und Signalintegralität), zur Frage der individuell lizenzierten oder aber pauschal entschädigten Nutzung von Medieninhalten (Stichwort anonymer Medienkonsum), zur Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen in der Kundenansprache und Werbevermarktung (Stichwort Big Data). Es ist namentlich das Wettbewerbsrecht in Form des Kartellgesetzes, das dazu Regulative bereitstellen kann. Seine Grenzen ergeben sich allerdings daraus, dass darin keine medienbezogene, publizistische Betrachtung vorgesehen ist, und dass die Anwendung und Durchsetzung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums einzelfallbezogen und zeitraubend sind.

Im weiteren Kontext sind der internationale Rechtsrahmen und seine Entwicklung zu beachten. Völkerrechtliche Verbindlichkeiten beschränken den innerstaatlichen Gestaltungsspielraum. So verpflichtet sich die Schweiz durch das europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) zur Zulassung von Werbefenstern. Und das zurzeit unter aktiver Beteiligung der Schweiz verhandelte Trade in Services Agreement (TiSA) soll künftig Wettbewerbsvorteile inländischer Dienstleistungsanbieter gegenüber ausländischen Anbietern abbauen. Beispielsweise könnte die öffentliche Finanzierung des Service public eingeschränkt werden, und Stillhalte- und Ratchet-Klauseln würden ggf. bewirken, dass einmal beschlossene Marktöffnungen später nicht mehr rückgängig gemacht werden dürfen.

Technische Rahmenbedingungen

Neue Rolle der Infrastrukturbetreiber als Medienanbieter

Es ist zu beobachten, dass der Einfluss von Infrastrukturanbietern zunimmt, so auch aufgrund der Bedeutung ihrer Kommunikationsnetze oder ihrer Plattformen. Der ausgeprägte und kostenintensive Infrastruktur-Wettbewerb zwingt die Anbieter laufend dazu, neue Alleinstellungsmerkmale (z.B. exklusive

Inhalte) zu entwickeln bzw. zu verbreiten. Zum Beispiel können exklusive Medieninhalte mit Fernmeldedienstleistungen gebündelt angeboten werden (Swisscom TV), oder die Vermarktung wird über eine Kooperation zwischen grossen Anbietern in benachbarten Märkten zusammengelegt. So kann eine Marktmacht entstehen mit Werbeplätzen, Nutzungs- und Nutzerdaten, die den Medienmarkt Schweiz erheblich beeinflusst. Infrastrukturanbieter, die keine Radio- oder TV-Programme anbieten, unterliegen aber keinem auf Inhalte und publizistische Leistungen ausgerichteten Gesetz, wie es das Radio- und TV-Gesetz (RTVG) wäre. Die Verbreitung von Inhalten, auch von Service-public-Inhalten, wird aber beeinflusst. Mit Blick auf demokratierelevante Inhalte aller Anbieter stellt sich die Frage der Regulierung. Je mehr die Breitbandanschlüsse Teil der Rundfunkverbreitung werden, desto entscheidender ist auch die Frage der Netzregulierung, z.B. angesichts des Ausbaus von Glasfaser-Anschlussnetzen (Fiber to the Home, FTTH, und ähnliche Netzerweiterungen).

Noch vor 20 Jahren wurden in- und ausländische Radio- und Fernsehprogramme ausschliesslich über terrestrische Empfangswege und analoge Weiterverbreitung über Kabelfernsehnetze auf dem Fernseh- oder Radiogerät zu Hause genutzt. Der terrestrische Empfang war für alle technisch frei und unver-schlüsselt zugänglich. Das Rundfunkprivileg, d.h. die privilegierte und geregelte Verbreitung für Radio- und TV-Programme, sorgte dafür, dass dies ohne hohe Zusatzkosten (neben der Empfangsgebühr und/oder Kabel-Weiterverbreitungsgebühr) möglich war. Diese Verbreitungs-Infrastruktur war mehrheitlich schweizerisch kontrolliert, mit einer hohen technischen Absicherung der Verbreitung und fast ohne Abhängigkeit vom Ausland. Eine mobile Nutzung von Radio- und Fernseh-Programmen via Mobilfunk-netze war nicht vorhanden. Es gab erst wenige und konkret identifizierbare TV-Inhalte-Anbieter wie die SRG, ARD, ZDF, ORF, France télévisions, RAI und einige private Sender (z.B. RTL, SAT1, Canal 5) aus benachbarten Ländern und dem aufstrebenden Satelliten-TV.

Da die Verbreitung eine reine Einweg-Übertragung (Point-to-Multipoint) war, konnten die Inhalte anonym genutzt werden. Für Weiterverbreiter galt als Konzessionsbedingung die vollständige, zeitgleiche und unveränderte Weiterverbreitung. Die terrestrische Verbreitung stellte sicher, dass der Weiterverbreiter nicht nutzerspezifisch in die Weiterverbreitung eingreifen konnte. Die zeitversetzte Nutzung spielte (trotz Videorecorder) eine geringe Rolle.

Heute kommt der terrestrischen Rundfunkverbreitung (analog und digital) nur noch eine untergeordnete Bedeutung zu. Die Weiterverbreitung ist nahezu 100% digital und basiert zum Teil bereits auf dem Internet-Protokoll (IP).

Der überwiegende Teil der Video-Nutzung erfolgt über fixe Netze (Kabel, Glasfaser, Kupferdraht) auf einem grossen Bildschirm. Dank Mobilfunk-Netzen und WLAN ist die Verteilung auf verschiedene Bildschirme (Smartphone, Tablet, PC usw.) technisch fast problemlos möglich. Die zeitversetzte Nutzung nimmt kontinuierlich zu (10% bis 15% je nach Nutzergruppe; Mediapulse Semesterzahlen 1/2015). Ebenso ist die Nutzung ausländischer Programme stark gestiegen.

Die terrestrische analoge UKW-Radio-Verbreitung ist dabei, durch DAB+ (Digital Audio Broadcast) abgelöst zu werden. Die Radio-Nutzung wird vermehrt durch IP-Streaming ergänzt. Der Vorgang soll in rund zehn Jahren durch das schrittweise Abschalten aller UKW-Sender abgeschlossen sein. Zeitversetztes- und On-Demand-Radiohören stellen eine Nische dar.

Bisher hat diese Entwicklung vor allem bei Video zu einer Ausweitung der Gesamtnutzung und nicht zu einer erheblichen Schwächung der traditionellen Nutzung geführt. Sog. OTT-Anbieter (Over-the-Top) wie Netflix versuchen, mit neuen, nicht-linearen Angeboten erhebliche Nutzungsanteile zu Lasten der traditionellen Anbieter zu erobern. OTT-Weiterverbreiter wie Zattoo, Wilmaa, Teleboy etc. wiederum tun dies mit vorwiegend bestehenden linearen Programmen, angereichert mit Catch-up-Funktionen. Zusätzlich bieten nun auch Verbreiter wie Swisscom und upc cablecom etc. eigene, zum Teil exklusive Inhalte an. Ferner stellt die starke Zunahme von Catch-up-TV für die traditionellen, werbefinanzierten Anbieter ein Problem dar.

In Zukunft ist davon auszugehen, dass schrittweise (zuerst Video dann Audio) die gesamte technische Inhaltsverbreitung via IP erfolgen wird. Es ist dabei von einem Zeitraum von etwa 5 bis 15 Jahren auszugehen.

Die Digitalisierung der Verbreitung, zunehmend nach dem Standard des Internet-Protokolls, erschwert oder verunmöglicht die gesicherte, aus der Schweiz kontrollierbare Verbreitung und die anonyme Nutzung aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten.

Durch das Verschwinden der analogen terrestrischen Rundfunkverbreitung und der analogen Weiterverbreitung ergibt sich die Frage, wie weit die bewährten Anforderungen an eine verlässliche Rundfunkversorgung ins digitale Zeitalter transformiert werden können.

Nebst den vielen unbestrittenen Vorzügen hat, verbreitungstechnisch betrachtet, das zukünftige IP-basierte Einheitsnetz gegenüber früher auch einige schwerwiegende Nachteile in Bezug auf den Service-public-Bereich. Folgende Punkte führen zu einem an das IP-Zeitalter angepassten Regelungsbedarf:

- Ohne SIM-Karte (Service Identification Module) oder TV-BOX ist meist keine Nutzung mehr möglich.
- Free to Air-Empfang ist nicht mehr möglich (beim Radio DAB+, beim TV beschränkt DVB-T (Digital Video Broadcast Terrestrial)).
- Das Netz wird mindestens zum Teil vom Ausland abhängig.
- Die angemessene Bevorzugung von Rundfunkdiensten (Rundfunkprivileg z.B. betr. Frequenznutzung, Signalintegralität sowie Netzneutralität und Priorisierung) wird in Frage gestellt oder erschwert.
- Die Netzanbieter kommen in eine neue Schlüsselrolle als Gate-Keeper, insb. wenn und soweit Inhalte beim Transport zwischen Hersteller und Nutzende in Qualität oder Quantität verändert werden (können), resp. die Programmzuführung nach Programmen und Nutzende unterschieden wird.

Informationsverbreitung in ausserordentlichen Lagen und die gesicherte Verbreitung

Im Vergleich zu früheren Rundfunk-Verbreitungs-Infrastrukturen sind heutige und zukünftige Netze wesentlich anfälliger auf Eingriffe von aussen und in ausserordentlichen Lagen potenziell schwieriger in Betrieb zu halten. Es gibt in der Schweiz verschiedene vorhandene oder geplante Projekte für die Sicherstellung der Verbreitung von Informationen in ausserordentlichen Lagen sowie für sichere Kommunikationskanäle.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) erarbeitet zurzeit eine Studie (Veröffentlichung 2016) über zukünftige Informationsmittel unter Einbezug des zu erwartenden Nutzungsverhaltens.

Die wichtigste Stütze für die Information der Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen ist die terrestrische Radio-Rundfunkverbreitung, vorerst analog durch UKW-IBBK (Information der Bevölkerung durch den Bund bei Krisen und Notlagen) bis 2027. Nach Abschluss der digitalen Migration bis 2024 (DigiMig-Projekt) soll UKW durch DAB+ (Digital Audio Broadcast) ersetzt werden. Zurzeit sind die privaten Veranstalter nicht in dieses Informationssystem eingebunden.

Ökonomische Rahmenbedingungen

Die Finanzierung der Medien

Die Medien werden zu einem Viertel durch Werbung und zu drei Vierteln durch die Nutzerinnen und Nutzer (Kauf von Inhalten, Zugangsrechte und Kauf von Hardware) finanziert. Zwischen den Mediengattungen bestehen jedoch grosse Unterschiede: Ist die Presse zu 50% über Werbeeinnahmen finanziert, sind es beim Radio lediglich 22%, beim Fernsehen 21%. Radio und Fernsehen werden hauptsächlich über die Nutzerinnen und Nutzer finanziert (78 resp. 79%) (Medienbudget 2014, VSM).

Die Finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer

Die Medienbudget-Studie des Verbandes Schweizer Medien gibt Aufschluss über die Ausgaben der Haushalte für die Mediennutzung. Darunter fallen Ausgaben für Zeitungen, Zeitschriften einschliesslich digitale Ausgaben, aber auch für Bücher, Kino, Radio, Fernsehen, elektronische Geräte, Informatik und Telekommunikation.

Die Gesamtausgaben der Haushalte für den Medienkonsum wurden für das Jahr 2014 mit 10.4 Milliarden CHF beziffert, was einer Zunahme von fast 1 Milliarde CHF über die vergangenen 10 Jahre entspricht. In Prozenten beträgt das Wachstum 10.8%, wobei sich die Teuerung im gleichen Zeitraum auf 3.7% belief.

Die Schweizer Haushalte gaben 2014 fast 3 Milliarden CHF für TV aus, für Presseerzeugnisse waren es lediglich 1.5 Milliarden CHF.

Die Ausgaben für TV haben in den vergangenen 10 Jahren um 26% zugenommen. Betrachtet man die auf Inhalt entfallenden Ausgaben, so liegt deren Anteil beim Fernsehen bei lediglich 855 Millionen CHF, während 856 Millionen CHF für den Erwerb von Empfangsgeräten aufgewendet wurden; 1.2 Milliarden CHF entfallen auf Kabelanschluss und Provider.

Bei den Presseerzeugnissen entfallen die gesamten Kosten des Sektors auf Inhalt, und zwar zu $\frac{3}{4}$ auf Abonnemente und zu $\frac{1}{4}$ auf den Verkauf am Kiosk.

Der Trend geht stark dahin, dass die Schweizer Haushalte immer mehr Geld für den Zugang zu Inhalten aufwenden, als für die Inhalte selber. So sind die Ausgaben für die Inhalte seit 2005 stabil, d. h. real gesehen rückläufig. Auf der anderen Seite sind die Ausgaben für den Zugang zu Inhalten innerhalb von 10 Jahren von 1.4 Milliarden CHF explosionsartig auf 2.3 Milliarden CHF gestiegen.

Somit bleibt festzustellen, dass die Provider den von den Herausgebern der Inhalte geschaffenen Wert für sich finanziell nutzen.

Die Finanzierung durch die Werbung

Das Volumen des Schweizer Werbemarktes beläuft sich auf rund 7.3 Milliarden CHF. Bemerkenswert dabei ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieses Marktes: Mit rund 21'700 Vollzeitstellen trägt er 1.34% zum Bruttoinlandprodukt bei (SW/PS Schweizer Werbung 2013).

Insgesamt gesehen präsentiert sich der Schweizer Markt als sehr dynamisch. Die Werbeausgaben pro Einwohner oder in Prozent des BIP liegen deutlich über dem Durchschnitt der anderen Länder, insbesondere der europäischen Länder. Zurückzuführen ist dies vor allem auf das allgemeine Preisniveau, die Mehrsprachigkeit und das stark fragmentierte Medienangebot. Ein Blick auf die Medienfamilien lässt auch dort grosse Unterschiede im internationalen Vergleich erkennen.

Festzuhalten ist Folgendes:

- Die Schweiz ist ein Zeitungsland: Im internationalen Vergleich ist die Schweiz das Land mit den höchsten Werbeinvestitionen in die Printmedien. Grund dafür ist die Dichte und die Qualität der Presse in der Schweiz.
- Die Investitionen in die elektronischen Medien fallen schwach aus. Gründe dafür sind die Regulierung, die Mehrsprachigkeit und die Grösse unseres Landes, aber bezüglich Rundfunk auch das Fehlen von Werbung auf den stärksten Sendern, namentlich denjenigen der SRG.

In den letzten Jahren kam es auf dem Schweizer Werbemarkt zu beachtlichen Entwicklungen:

- Die zunehmende Verbreitung der digitalen Medien, die mit 1'164 Milliarden CHF 2014 rund 29% der Werbeausgaben auf sich vereinen. Für das Jahr 2015 werden 1.5 Milliarden CHF prognostiziert; 2015 könnten die digitalen Medien diesbezüglich zum ersten Mal die Printmedien überholen.
- Die Tages- und Fachpresse hat seit 2000 die Hälfte ihrer Werbeeinnahmen verloren.

- Stagnation des Schweizer Privatfernsehens und der SRG, deren Werbeeinnahmen sich seit 2000 nicht verändert haben, während die Werbefenster dank neuer Angebote (über 40% des TV-Marktes) ihre Einnahmen 2014 auf 304 Millionen CHF verdreifacht haben.
- Stagnation der Werbeeinnahmen der Schweizer Privatradios seit 2000.
- Der Schweizer Medienstandort, d. h. die Träger und Anbieter mit einem schweizerischen redaktionellen Inhalt (Presse, Fernsehen SRG und Privatfernsehen sowie Radio) haben seit 2000 fast 1.4 Milliarden CHF an Werbeeinnahmen verloren.

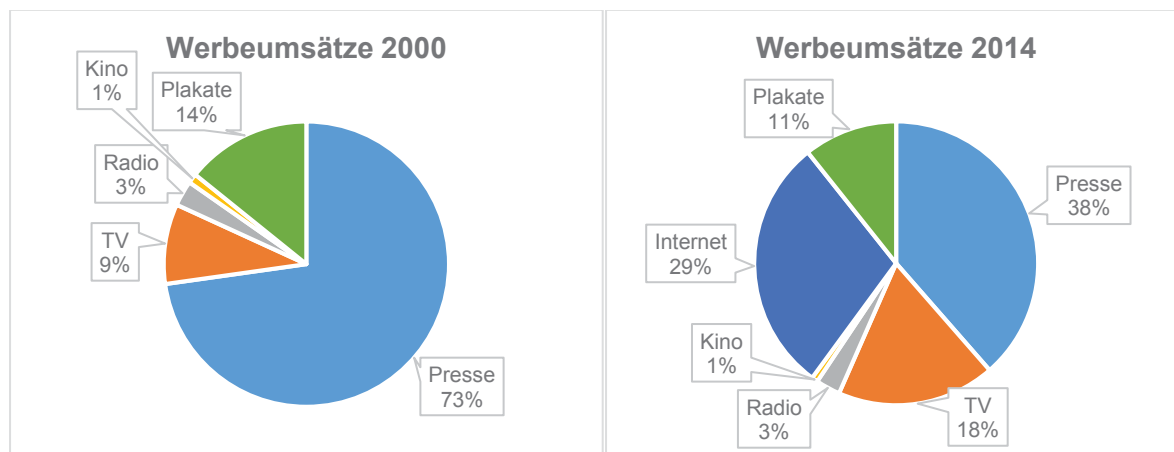
Zur Illustration:

Tabelle 1 Nettowerbeumsätze in CHF: ausgewählte Medien (Stiftung Werbestatistik Schweiz)

Medium	2000	2005	2010	2014
Zeitungen	2'250	1'615	1'341	978
Presse insgesamt	3'033	2'299	2'000	1'536
TV (ohne Sponsoring)	378	543	615	718
Radio (ohne Sponsoring)	120	114	98	111
TV-Sponsoring	45	43	53	54
Radio-Sponsoring	19	28	37	39
Internet*			654	1'164
...				
Total	5'457	5'117	5'199	5'362

*Internet gemäss der Studie von PWC 2012, inklusive Suche, Rubrik Anzeige, Affiliates, Mobile = Mindestschätzung. Gemäss verschiedener Quellen von EMEK-Mitgliedern = 1,5 Milliarden 2014.

Abbildung 1 Nettowerbeumsätze in Prozent: Vergleich Jahr 2000 und 2014



Eigene Darstellung; Quelle: Stiftung Werbestatistik Schweiz 2014

Der direkte Vergleich der Jahre 2000 und 2014 verdeutlicht die Verschiebung der Werbeumsätze ins Internet und in den Fernsehbereich. Darunter leidet am stärksten der Printbereich. Der Anteil Werbeumsatz beim TV von 18% beinhaltet die ausländischen Werbefenster, deren Umsatz von 108 Millionen CHF im Jahr 2000 auf 303 Millionen CHF im Jahr 2014 gestiegen ist.

Die Finanzierung der Service-public-Medien in Europa

Bei einem Vergleich der Finanzierungsmodelle der Service-public-Medien sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Grösse des Landes, die Stärke des Binnenmarktes für Radio und Fernsehen, die ausländische Konkurrenz, die Bedeutung des Werbemarktes, der kulturelle Kontext oder einfach die Vision, die jeder mit dem Service public verbindet. Vergleiche sind anfechtbar, und es

gibt weder gute noch schlechte Modelle, sondern Modelle, die sich an spezifische nationale Kontexte anpassen, und solche, die dies nicht tun. Die EMEK hat von einem unabhängigen Forschungsinstitut in zehn europäischen Ländern die Kosten, die Finanzierung und die Leistung des öffentlichen Rundfunks vergleichen lassen (Schweiz, ihre Nachbarn Deutschland, Italien, Österreich, Frankreich; weitere Vergleichsstaaten Irland, Belgien (frz., dt., fläm.), Schweden, Dänemark und Grossbritannien). Die vorsichtige Interpretation der Daten ermöglicht die Einordnung des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz in einen europäischen Kontext.

In den europäischen Staaten finden sich vor allem Modelle von Mischfinanzierungen aus Gebühren, Direktzuschüssen des Staats und kommerziellen Einkünften aus Werbung, Sponsoring, Product-Placement etc. Mit 65.6% stellten die Gebühren im Jahr 2013 die Hauptfinanzierungsquelle der Service-public-Medien auf dem Gebiet der Europäischen Rundfunkunion (European Broadcast Union, EBU) dar. Das gilt zudem für fast alle Länder Westeuropas. Diese Gebühren verkörpern auch eine der Garantien für die Unabhängigkeit der Service-public-Medien, sowohl in politischer Hinsicht als auch bezüglich Werbemarkt. Über die Höhe der Gebühren wird politisch entschieden. Die Gebühren stellen denjenigen Teil des Budgets der Service-public-Medien dar, die von der Politik direkt den Nutzerinnen und Nutzern auferlegt wird. Der Trend geht, hauptsächlich bedingt durch die sinkenden kommerziellen Erträge, in Richtung einer Vergrösserung des gebührenfinanzierten Anteils an der Finanzierung. Was die Werbeeinnahmen betrifft, so haben EU-Länder wie auch die Schweiz unterschiedliche Werberegulungen, um den Wettbewerb zu den privaten Anbietern im Rundfunkmarkt zu ermöglichen (zeitliche Limitierung, Werbeverbot in gewissen Zeitspannen, Tagen).

Die Gesamtfinanzierung setzt sich einerseits aus der öffentlichen Finanzierung (staatliche Medienschüsse und Gebühren) und andererseits aus kommerziellen Erträgen (Werbung, Sponsoring, Programmverkauf etc.) zusammen. Sie stellt gleichzeitig einen interessanten Indikator für die Stärke des jeweiligen Service public dar. Neben der Medienpolitik (Welcher Service public? Welche Ambitionen?) sei jedoch auf Faktoren wie Wechselkursschwankungen oder die in grösseren Märkten teureren Urheberrechte sowie die Grösse des Landes oder dessen Komplexität (Sprachen, Gemeinden, Topografie) hingewiesen.

In der Schweiz wird die Gesamtfinanzierung von verschiedenen Faktoren beeinflusst, insbesondere von den folgenden:

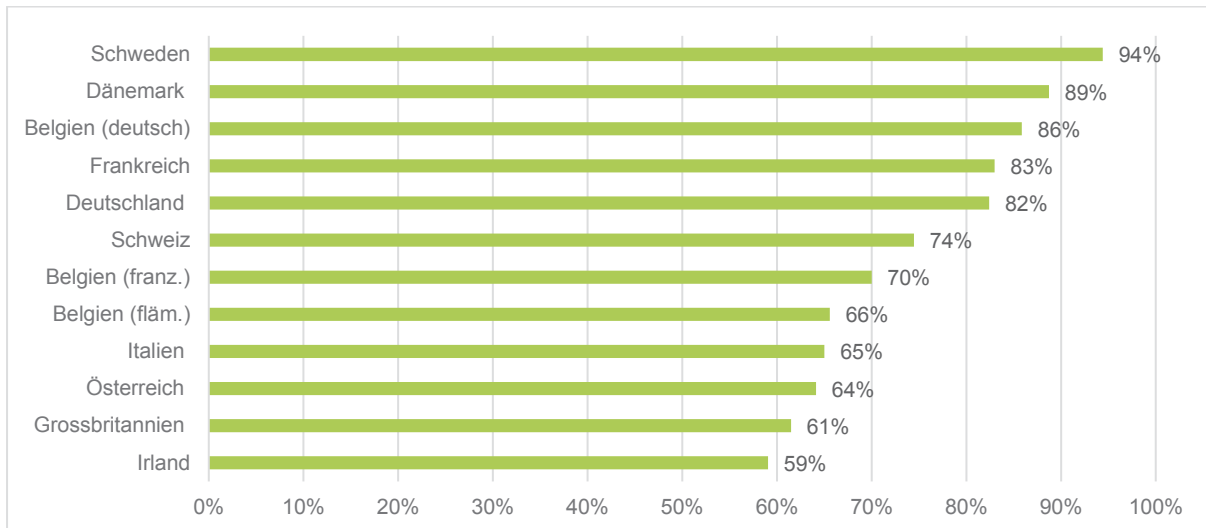
- kleines Land (Gewicht der Fixkosten), dafür günstigere Rechte
- gebirgiges Land (Verbreitung teuer)
- gleichwertiger Service public in 3 Amtssprachen und reduziert in der 4. Landessprache

Die Gesamtfinanzierung des schweizerischen Service public beläuft sich auf rund 1'312 Millionen Euro (Funding of Public Service Media 2014 MIS EBU). Sie ist mit derjenigen von Österreich vergleichbar, fällt aber selbstverständlich einiges tiefer aus als in Deutschland (9'000 Millionen Euro) oder im Vereinigten Königreich (7'000 Millionen Euro). Im Detail gestaltet sich die Finanzierung der Service-public-Medien in der Schweiz folgendermassen: 2014 erreichte die SRG einen Jahresumsatz von 1'651 Millionen CHF. Die Empfangsgebühren machten davon 1'210 Millionen CHF aus, kommerzielle Erträge 370 Millionen CHF (316 Mio. CHF Werbeertrag und 54 Mio. CHF Programmverkauf). Weitere 70 Millionen CHF werden im Geschäftsbericht der SRG als übriger Ertrag ausgewiesen. Die am Gebührensplitting beteiligten Radio- und TV-Sender erhielten 2014 insgesamt 54 Millionen CHF für die Erfüllung ihres Auftrags (BAKOM/Themen/Empfangsgebühren; Website 2015).

Die öffentliche Finanzierung

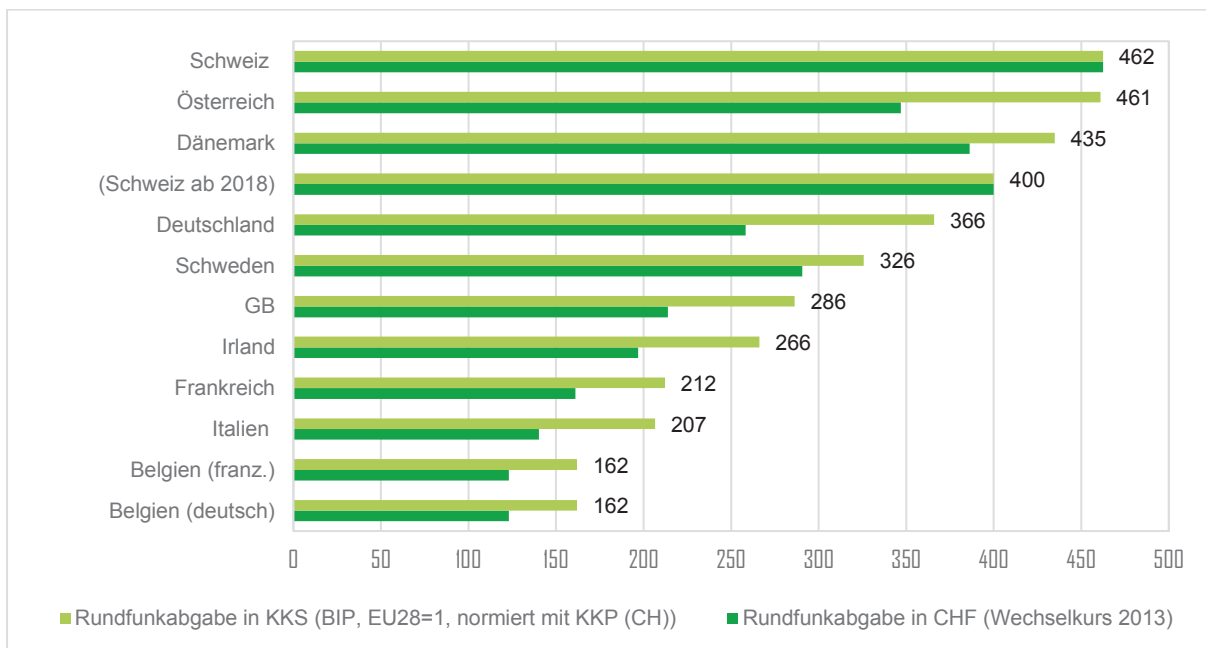
Der Anteil der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln an den Gesamteinnahmen liegt in der Schweiz bei 74%. Die werbefreien öffentlichen Rundfunkanstalten in den skandinavischen Ländern erhalten die höchsten Anteile an öffentlichen Geldern (SWE: 94%, DK: 89%). Irland weist von den untersuchten Ländern mit 59% den kleinsten Anteil öffentlicher Mittel auf (Publicom 2015).

Abbildung 2 Anteil der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln an den Gesamteinnahmen (Publicom 2015)



Die Höhe der Rundfunkabgaben in den untersuchten Ländern variiert. Generell sind sie in kleinen Ländern verhältnismässig hoch. Ebenfalls zu Buche schlagen die verschiedenen Sprachregionen, die eine Rundfunkveranstalterin zu bedienen hat, so etwa in der Schweiz.

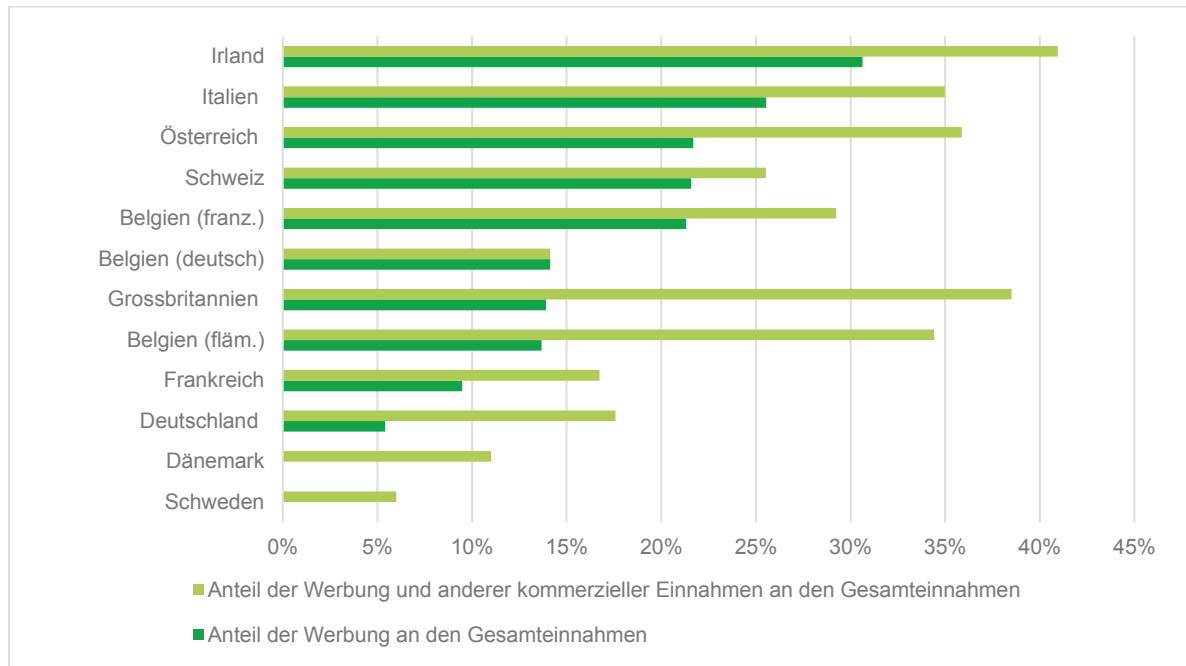
Abbildung 3 Höhe der Rundfunkabgaben in den untersuchten Ländern (Publicom 2015)



Die kommerziellen Erträge

Die kommerziellen Erträge (Werbung, Sponsoring, Merchandising, Programmverkauf etc.) machen in Europa rund 20% der Einnahmen der Service-public-Medien aus. Die Schweiz befindet sich im oberen Mittelfeld.

Abbildung 4 Anteil kommerzieller Einnahmen an Gesamteinnahmen des öffentlichen Rundfunks (Publicom 2015)



Die kleinen Länder setzen mit Ausnahme der skandinavischen Länder allgemein auf eine Mischfinanzierung mit liberalen Zugangsbedingungen zum Werbemarkt. Das ist typischerweise der Fall in den mit der Schweiz am ehesten vergleichbaren Ländern, nämlich Irland, Österreich und Belgien.

Der Grund dafür liegt auf der Hand: Ein kleines Land verfügt über weniger Gebühreneinzahlerinnen und Gebühreneinzahler als ein grosses. Es muss daher stärker auf die Finanzierung durch den Werbemarkt zurückgreifen. Umgekehrt können grosse Länder teilweise oder ganz auf eine Finanzierung der Service-public-Medien durch den Werbemarkt verzichten, ohne dass dies einen grossen Einfluss auf die Gebühren hat (siehe Spanien, Frankreich oder Deutschland). Das Modell des Vereinigten Königreichs unterscheidet sich noch einmal von den anderen, denn während die BBC für ihr nationales Angebot nicht auf Werbung zurückgreifen kann, kommen ihr doch beträchtliche kommerzielle Einnahmen zugute, insbesondere aus Werbung in den ausländischen Märkten. Zudem wird Channel 4, ein weiterer öffentlicher Veranstalter, zu 100% durch kommerzielle Erträge, insbesondere Werbeerträge, finanziert.

Weniger restriktiv sind die Vorgaben für den privaten Rundfunk in den entsprechenden Ländern. Für die EU-Länder gilt die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Sie besagt unter anderem, dass maximal 20% des täglichen Programms für Werbung aufgewendet werden darf.

Die Finanzierung der öffentlichen und privaten Medien in der Schweiz

Die konzessionierten Radio- und TV-Veranstalter finanzieren sich wie folgt: Die 17 SRG-Radiosender werden – sieht man vom Radio-Sponsoring ab – ausschliesslich über Gebühren finanziert, während bei den acht SRG-TV-Sendern der Gebührenanteil im Schnitt bei rund 70% liegt.

Bei den 13 konzessionierten Regionalfernsehsendern zeigen sich Unterschiede: Die grösseren Sender finanzieren sich zu rund zwei Dritteln aus Werbung und zu einem Drittel aus Gebühren. Bei den mittelgrossen Sendern halten sich Gebühren und Werbung etwa die Waage, während bei den kleineren der Gebührenanteil bis zu 70% ausmacht. Die Höhe der Gebühren, welche die einzelnen Anbieter erhalten, wird anhand von verschiedenen Faktoren berechnet. Am stärksten ins Gewicht fallen die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen der Konzessionsgebiete.

TeleZüri als reichweitenstärkstes Regionalfernsehen in der Deutschschweiz und die Sender der 3+-Gruppe finanzieren sich ausschliesslich über Werbung. Sie operieren ohne Konzession und ohne Leistungsauftrag.

Bei den privaten Lokalradios präsentiert sich das Bild so: Von den 43 konzessionierten Radiostationen mit Leistungsauftrag finanzieren sich 21 Sender ausschliesslich über Werbung. Bei 13 Lokalradios beträgt der Gebührenanteil rund 50%, während die 9 Komplementärradios bis zu 70% von Gebühren leben (BAKOM Gruppe Medien 2015). Zusätzlich gibt es 5 Radios (Bsp. Radio Eviva, FriRadio, Open Broadcast, Radio Verticale) mit einer sprachregionalen Konzession. Sie werden über DAB verbreitet und erhalten keine Gebühren.

Ein neues Ökosystem für die Medien

Früher schien alles ganz einfach. Die Produzenten von Inhalten ergänzten ihre Audio-, Video- oder Textinhalte mit Werbeeinhalten, die sie zuvor an Inserenten verkauft hatten, und denen sie die bestmöglichen qualifizierten Kontakte bei den Hörerinnen und Hörern, dem Fernsehpublikum oder der Leserschaft versprochen. Es genügte, ihre Inhalte via mehr oder weniger direkt kontrollierte Kanäle zu verbreiten, wie z. B. das Richtfunk-Netz oder auf postalischem Weg.

Dank der Digitalisierung der Inhalte und ihrer Verbreitung haben sich Plattformen, Content-Provider oder OTT-Anbieter (Over-the-Top) entwickelt, die sich nun zwischen die Produzenten von traditionellen Inhalten und die Hörerinnen und Hörer, das Fernsehpublikum und die Leserschaft drängen.

Diese Plattformen stellen nunmehr die Säulen des neuen Ökosystems der Medien dar.

Im direkten Kontakt mit den Hörerinnen und Hörern, dem Fernsehpublikum oder der Leserschaft haben sie sich unumgänglich gemacht und übernehmen sogar die Kontrolle über die ganze oder einen Teil der Kommerzialisierung der Inhalte:

- Die Plattformen verfügen über die Angaben zum Medienkonsum der Hörerinnen und Hörer, des Fernsehpublikums und der Leserschaft (Big Data).
- Die Plattformen kontrollieren die Verbreitung der Inhalte.
- Die Plattformen können zusätzliche Werbung schalten.

Die Produzenten der Inhalte verlieren sukzessive die Kontrolle über die Verbreitung ihrer Inhalte und weitgehend die Fähigkeit, diese auf eigene Rechnung zu kommerzialisieren; nicht nur bei den Medienkonsumentinnen und -konsumenten, sondern auch im Werbemarkt.

Es scheint offensichtlich, dass die Plattformen auch am besten positioniert sind, um die einzelnen Zielgruppen zu vermarkten, da sie als einzige die effektiven Nutzerstrukturen im Detail kennen

Die Inhaltproduzenten versuchen naturgemäss, Werbung in die Inhalte zu integrieren bzw. mit diesen zu koppeln. Aus Sicht der Nutzer ist diese Kapazität allerdings stark limitiert aus Akzeptanzgründen. Zu Zeit handelt es sich primär um Product Placement, weitere Innovationen sind in diesem Bereich allerdings zu erwarten.

Verändertes Nutzungsverhalten und Einfluss auf die Nutzungsforschung

Die Betreiber von Fix- und Mobil-Infrastrukturen gelangen immer stärker in die Position, Nutzungsdaten exklusiv zu akkumulieren. Sollen diese Daten in geeigneter Weise für nationale Forschungszwecke verfügbar gemacht werden? Braucht es dazu eine Regelung in Bezug auf Service-public-Inhalte? Bislang haben z.B. alle Radio- und TV-Anbieter die gleichen Forschungsdaten (Mediapulse). Nach der Intention des Joint Venture zwischen Swisscom, SRG und Ringier sollen neu die Nutzerdaten dieser drei Veranstalter für die individuelle Auslieferung von TV- und Radiospots eingesetzt werden. Damit erhalten diese Veranstalter einen Wettbewerbsvorteil.

Zeitversetzte und On-Demand-Nutzung:

Ein steigender Teil der Nutzung im Digital-TV findet im Catch-up Speicher statt und ist nicht mehr live. Der Catch-up-Speicher enthält das vollständige Programm der letzten 7 Tage.

In der Schweiz besteht die europaweit einzigartige Situation, dass es keine Zustimmung der Sender braucht, um deren Programme durch Dritte auf Plattformen zeitversetzt anbieten zu können. Was für die Konsumentinnen und Konsumenten angenehm ist, stellt für die Sender einen erheblichen Eingriff dar. Da die Werbung beim zeitversetzten Fernsehen häufig übersprungen wird, entstehen allen werbefinanzierten Sendern (inkl. SRG) grosse Werbeausfälle durch Catch-up-TV. Sodann können die Sender in der Schweiz ihre Catch-up-Rechte selber nicht erfolgsversprechend wahrnehmen, da Dritte wie Swisscom oder upc die Rechte für alle Programme in der Schweiz über die Verwertungsgesellschaften erwerben können.

Im Ausland erfolgt die Catch-up-TV-Nutzung direkt auf den Plattformen der Sender, wobei diese in erster Linie die Eigenproduktionen umfasst (für Drittproduktionen, insb. Hollywood-Produktionen erhalten die Sender oft keine Catch-up Rechte). Die Sender können somit direkt entscheiden, wie lange sie welche Produktionen dem User im Catch-up Format zur Verfügung stellen wollen. In der Schweiz wird 2016 zwischen den Kabelunternehmen und den Verwertungsgesellschaften über die Rahmenbedingungen für Catch-up-TV verhandelt.

Eintritt der Medienunternehmen in den Transaktionsmarkt

Transaktionen für Güter oder Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, d. h. der Abschluss von Kaufverträgen, entgingen den Medien anfänglich. Solche Transaktionen wurden nämlich hauptsächlich via die klassischen Vertriebsnetze, sprich an Verkaufsstellen und durch Verkaufspersonal abgewickelt. Heute drängen jedoch auch die Medienunternehmen zunehmend in diesen Markt und kompensieren mit den dort aus Vertragsabschlüssen oder erbrachten Dienstleistungen generierten Erträgen den Rückgang ihrer Werbeeinnahmen.

In diesem Kontext ist die eindruckliche Entwicklung der schweizerischen Medienunternehmen zu verstehen, die in den letzten Jahren grosse Investitionen in die Marktplätze oder in die E-Commerce-Plattformen getätigt haben.

Tamedia beispielsweise erwirtschaftete im Jahr 2014 rund 27% ihres EBIDTA mit digitaler Tätigkeit (E-Commerce-Plattformen und Marktplätze, neben der Tätigkeit im Bereich der digitalen Medien). Mittelfristig dürfte dieser Anteil auf 50% steigen (Geschäftsbericht 2014 Tamedia). Auch Ringier bekundet Ambitionen in der digitalen Wirtschaft, insbesondere im Transaktionsmarkt.

Audiovisuelle Angebote und Nutzung

Angebot der Radio- und TV-Veranstalter

SRG-Radios

Der Informationsanteil der ersten SRG-Radioprogramme liegt je nach Sprachregion zwischen 32.5% (SRF1) und 63.6% (La 1ère). Rete Uno liegt mit 38.7% dazwischen. Mit Ausnahmen von SRF 4 News und La 1ère ist die Musik das bestimmende Programmelement. Die vielfältigen Informationsbeiträge der SRG-Radioprogramme widmen sich in allen Sprachregionen grösstenteils dem Weltgeschehen. Nationale und sprachregionale Ereignisse und Themen folgen mit deutlichem Abstand. Beiträge, die sich den anderen Sprachregionen widmen, sind, ausser bei Radio Rumantsch, nur punktuell vorhanden (BAKOM Gruppe Medien 2015).

Private Radios

Das wichtigste Programmstrukturelement der privaten Radios mit Leistungsauftrag (mit und ohne Gebührensplitting) ist die Musik. Innerhalb der Primetime deckt Musik 62% der Sendezeit ab. Der Anteil für Information liegt im Durchschnitt bei 16%. Die Themenstruktur ist vielfältig, wobei der Politik der grösste Stellenwert zukommt. Die Leistungen der privaten Radios für ihr jeweiliges Versorgungsgebiet sind sehr unterschiedlich. Die am Gebührensplitting beteiligten Sender berichten insgesamt mehr über ihren lokal-regionalen Raum. Regionalinformationen sind aber nicht das zentrale Programmelement.

Die Gebührenradios in der Romandie berichten in der Prime time im Durchschnitt 36 Minuten über ihre jeweilige Region und damit deutlich mehr als die Gebührenradios in der Deutschschweiz (25 Minuten) und in der italienischsprachigen Schweiz (16 Minuten) (BAKOM Gruppe Medien 2015).

SRG-Fernsehen

Das Informationsangebot der SRG-Fernsehprogramme unterscheidet sich je nach Sprachregion. In der Deutschschweiz werden Informationssendungen hauptsächlich über den ersten Kanal ausgestrahlt (unberücksichtigt ist hier SRF Info als Wiederholungskanal), während bei RTS wie auch bei RSI beide Kanäle Informationssendungen gleichermaßen berücksichtigen. Der durchschnittliche Anteil an Informationssendungen liegt bei einem Drittel des Gesamtangebots. Das Informationsangebot aller Kanäle gestaltet sich sowohl über alle Informationssendungen wie auch in den Nachrichtensendungen vielfältig. Eine Vielfalt von Themen kommt zur Sprache, ohne dass ein Bereich dominiert.

Private Fernsehsender

Die 13 privaten Regionalfernsehsender mit Gebührenanteil zeigen ebenfalls ein thematisch breites Spektrum. In den Nachrichtenbeiträgen widmen sie sich im Durchschnitt zu rund 92% dem regionalen Geschehen und kommen so ihrem Konzessionsauftrag nach (BAKOM Gruppe Medien 2015).

Die Kosten für die programmliche Leistung

Die SRG weist für das Jahr 2014 die Kosten für die programmliche Leistung aus. Sie hat für Information 36% ihres Budgets (583 Mio. CHF) aufgewendet. Unterhaltung und Film schlugen mit 345 Millionen CHF (21 %) zu Buche, während für Kultur, Gesellschaft, Bildung (18%, 295 Mio. CHF) und für Sport (17%, 287 Mio. CHF.) ähnlich viel ausgegeben wurde (SRG Geschäftsbericht 2014). Sportsendungen machen durchschnittlich 11% der Sendezeit aus. Gemessen an der Sendezeit ist der Betrag für Sport sehr hoch. Ein beträchtlicher Teil davon, nämlich 20 bis 25%, fällt für den Erwerb von Sportrechten an. Für die privaten Anbieter fehlen solche Zahlen. Kostenaufteilung für die privaten Radio- und Fernseh-anbieter liegen nur teilweise vor. Die unterschiedliche Kostenaufteilung lässt keine verlässlichen Aussagen über die Privatanbieter zu.

Gegen Ende der Berichtsperiode dieses Papiers hat die SRG für ausgewählte Sendungen, die 2014 auf SRF (TV) ausgestrahlt wurden, die effektiven Kosten veröffentlicht. Die Kosten von RTS, RSI und RTR folgen 2016. Die Zahlen verdeutlichen, dass insbesondere Eigenproduktionen im fiktionalen Bereich und grosse Unterhaltungssendungen zu Buche schlagen (Beispiel: Schweizer Tatort 2.1 Mio. CHF; The Voice / Happy Day ca. 800'000 CHF). Sämtliche Ausgaben der Tagesschau kosten 23.9 Millionen CHF; eine Ausstrahlung der Rundschau kostet 115'000 CHF, eine des Kassensturzes 114'000 CHF. Die Kosten für einen selbst produzierten DOK-Film belaufen sich auf durchschnittlich 145'000 CHF. Für ein Sportpanorama wird durchschnittlich 64'000 CHF aufgewendet, für eine Sternstunde 53'000 CHF. Des Weiteren weist die SRG folgende Kosten auf: Arena 34'000 CHF pro Ausgabe; der Club 25'000 CHF pro Ausgabe; die Talksendung Schawinski 14'000 CHF pro Ausgabe (SRG SSR Sendekosten 2015). Die veröffentlichten Zahlen geben keine weiteren Hinweise auf genauere Kostenstrukturen und stellen keine Vollkosten dar. Auch sind mit den publizierten Angaben keine Vergleiche mit anderen Sender im In- und Ausland möglich und sinnvoll. Die EMEK hatte im verfügbaren Zeitraum nicht den Zugang zu Daten, die eine Detaillierung für die Schweizer Radio- und Fernseh-Veranstalter ermöglicht hätten.

Nutzung von Radio, TV und Internet

Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz nutzen täglich durchschnittlich gut eine halbe Stunde Printmedien, sind knapp 70 Minuten online, hören zirka 100 Minuten Radio und nutzen etwas mehr als zwei Stunden das Fernsehangebot. Die Unterschiede zwischen den Sprachregionen sind vor allem beim Fernsehkonsum gross. Während in der Deutschschweiz durchschnittlich 124 Minuten TV geschaut wird, sind es in der italienischen Schweiz drei Stunden. Die Fernsehnutzung in der Romandie liegt mit 145 Minuten dazwischen (BfS 2015). In der Deutschschweiz wird etwas mehr Radio gehört als in den lateinischen Landesteilen. Die Einwohnerinnen und Einwohner in der Romandie lesen etwas länger Zeitungen und Zeitschriften und benutzen auch das Internet etwas intensiver. Insgesamt zeigt sich über alle

klassischen Medien (Print, Radio, TV) in den letzten Jahren eine relativ konstante Mediennutzung. Die Nutzung des Internets hat in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich zugenommen; die Reichweite liegt bei Personen unter 50 Jahren bei 90% und mehr (enger Nutzerkreis, BfS 2015).

TV-Nutzung im Überblick

Der internationale Vergleich zeigt, dass die Fernseh-Programme der SRG betreffend ihrer Reichweite im europäischen Mittelfeld liegen. Der Marktanteil der SRG-Sender beträgt in der Deutschschweiz 30.5% (SRF1: 19.8%, SRF2 8.7%, SRF Info: 2.0%), in der Romandie 28.7% (RTS un: 22.1%, RTS deux: 6.6%) und in der italienischsprachigen Schweiz 33.6% (RSI La1: 25.1%, RSI La 2: 8.1%).

Der Marktanteil der SRG-Fernsehprogramme hat in den letzten zehn Jahren insgesamt leicht abgenommen und beträgt aktuell 30%. Die Zahl der inländischen privaten Fernsehkanäle (Regional-TV mit/ohne Konzessionen, 3+, 4+, etc.) hat in den letzten Jahren zugenommen. Private Fernsehkanäle erreichen in der Deutschschweiz einen Marktanteil von 6.2%, in der Romandie einen Marktanteil von 0.3% und in der italienischsprachigen Schweiz von 1.4% (Mediapulse 1. Semester 2015). Im Durchschnitt wird ein Regionalfernsehsender täglich während zehn Minuten geschaut. Regulatorische Vorgaben, Messmethode und vor allem die Tatsache, dass die Privatsender kein Vollprogramm bieten und Wiederholungen im Stundentakt senden, erklären teilweise die tiefen Marktanteile. Andererseits beruhen die hohen Marktanteile der SRG-Sender auf dem politischen Entscheid, eine starke Service-public-Anbieterin zu schaffen und zu erhalten.

Die grössten Marktanteile haben ausländische – vor allem private – Fernsehkanäle. Sie erreichen gesamtschweizerisch durchschnittlich 63.4% (BAKOM Gruppe Medien 2015). Vor allem die Sender aus den Nachbarländern erreichen hohe Werte.

Das Angebot von SRG-TV-Kanälen nutzen eher ältere Personen. Dies gilt ebenso für das private Regionalfernsehen. Die SRG erreicht ein junges oder jüngeres Publikum eher über ihr Online-Angebot.

Pro Monat schauen über 3 Millionen Schweizerinnen und Schweizer TV auf internet-verbundenen Geräten wie Handy, Tablet und PC über Dienste wie Zattoo oder Swisscom TV. Sie konsumieren durchschnittlich 5 Prozent der geschauten Fernseh-Minuten pro Monat (Genistat AG 2015), Tendenz steigend. Die Messung der Online-TV-Nutzung ist daher von kommerzieller Bedeutung für Sender, deren Vermarkter und Werbetreibende. Besonders Jugend-Kanäle und Sendungen für ein jugendliches Publikum finden ihre Zuschauerinnen und Zuschauer zunehmend auf mobilen Geräten. Je nach Sendeformat kann die Internet-Nutzung durchaus 15% ausmachen (Genistat AG 2015). Sie dient zudem als Vorbote für kommende Verhaltensveränderungen im sogenannten First Screen (das TV zuhause). Die Online-TV-Messung erlaubt ferner Rückschlüsse zur Nutzung Schweizer Privatsender, die durch Gebühren mitfinanziert werden.

Die Mediapulse hat bis anhin die Online-TV-Nutzung nicht rapportiert. Die Reichweite der Schweizer Privatsender wird in der Regel ohne Wert ausgewiesen, aufgrund mangelnder Datenlage. Die Online-TV-Nutzung sollte bald allen Marktteilnehmern (gegen Entgelt) zur Verfügung stehen, Angebote sind vorhanden. Mittelfristig sollten alle Verbreitungs-Plattformen (Swisscom, Cablecom etc.) ihre anonymisierten Nutzungsdaten (gegen Entgelt) zur Auswertung verfügbar machen müssen, um die Wirksamkeit aller eingesetzten Gebührengelder in Bezug auf Nutzung zu messen.

Radio-Nutzung im Überblick

Beim Radio springen die hohen Reichweiten der SRG-Sender ins Auge – insbesondere bei Hörerinnen und Hörern über 45 Jahre. Vor allem die Programme der ersten Kanäle haben beim älteren Publikum eine dominante Stellung. In der Deutschschweiz beträgt dieser 64.6 (SRF1: 32.7%, SRF2: 3.4%, SRF3: 17.3, weitere SRG-Radioprogramme: 11.7%), in der Romandie 65.5 (La Première: 37.9%, Espace 2: 2.7%, Couleur 3: 7.5%, weitere SRG-Radioprogramme: 17.8%), in der italienischsprachigen Schweiz

sogar 80.4% (Rete Uno: 44.7%, Rete Due: 4.9%; Rete Tre: 18.4%, weitere SRG-Radioprogramme: 11.8%).

Die privaten Regionalradios erreichen Marktanteile von 30.8% (D-CH), 23.9 Prozent (F-CH) respektive 11.8% (I-CH). Die Marktanteile der Privaten sind in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger konstant geblieben (Mediapulse 2015).

Die starke Stellung der SRG-Sender in allen Landesteilen und deren hoher Marktanteil sind nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber aus frequenztechnischen Gründen keine sprachregionale Konkurrenz zulies, sondern lediglich lokale Frequenzen verteilte.

Die besondere Rolle des Radios im Service public

Dem Medium Radio kommt aufgrund seiner Spezifika in der Service-public-Debatte eine gesonderte Rolle zu, zumal die Radioveranstalter vor spezifischen Herausforderungen stehen. Die nachfolgenden Darlegungen beziehen sich auf den Schweizer Markt und schliessen die SRG-Radios und die konzessionierten Schweizer Privatveranstalter mit und ohne Gebührenbeitrag ein.

Radio ist ein elektronisches Medium mit einem sehr guten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Betriebskosten der Schweizer Radio-Veranstalter betragen mehr als 600 Millionen CHF pro Jahr. Rund 150 Millionen CHF werden durch Werbung eingenommen (Werbestatistik Schweiz 2014). Der grosse Anteil der Betriebskosten wird insgesamt durch Gebühren entrichtet. SRG-Radioprogramme sind generell werbefrei, Sponsoring ist allerdings erlaubt. Die privaten Radios mit Gebührensplitting erzielen maximal 50% ihrer Einnahmen durch die Gebühren. Ganz werbefinanziert sind private Radios ohne Gebührenanteil. Schweizerische Radio-Programme erreichen in der Summe täglich deutlich mehr Nutzerinnen und Nutzer als schweizerische Fernseh-Programme (Mediapulse 2014). Kann beim Fernsehen ein Rückgang der Nutzungszeit der schweizerischen TV-Sender über die letzten zehn Jahre festgestellt werden, findet eine vergleichbare Erosion beim Radio nicht statt.

Radio zeichnet sich traditionell als interaktives Medium aus. Waren es früher Postkarten und Telefonanrufe ins Studio, die den Zuhörerinnen und Zuhörern die Kontaktaufnahme ermöglichten, so sind es heute zusätzlich E-Mails und Äusserungen in sozialen Medien. Das Medium Radio ist mit seinen portablen Empfangsgeräten schon immer mobil gewesen und wird es auch bleiben. Radio funktioniert lokal, regional und sprachregional und hat über weite Strecken noch echten Live-Charakter. Während heute TV-Sender mit wenigen Ausnahmen (Tagesschau, Sportübertragungen) vorproduzierte Inhalte abspielen, senden Radio-Stationen fast vollständig live.

Radio ist und bleibt auch in einer All-IP-Zukunft weiterhin das effizienteste und am ehesten zu sichernde Medium, um die Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen zu informieren. Dies vor allem dank der vorhandenen terrestrischen Verbreitung, vorerst analog durch UKW und später digital durch DAB+ (Digital Audio Broadcasting). Diese Tatsache hat auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) mit seiner Informationsstrategie mit IBBK-Radio (Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisenlagen mit Radio) für das Medium Radio bestätigt.

Die beim Fernsehen dargelegte steigende wirtschaftliche Abhängigkeit zum Ausland findet beim Radio nicht oder nur in sehr geringer Weise statt. Dies vor allem auch, weil zumeist Mundart gesprochen wird und damit die Verbundenheit der Bevölkerung zum Programm gross ist. Der Marktanteil der ausländischen Radio-Programme ist auf konstant tiefem Niveau und ein direkter Einfluss auf den lokalen oder regionalen Werbemarkt ist, ausgenommen in grenznahen Regionen, nicht absehbar. Der Radio-Werbemarkt stagniert seit Jahren.

Das Radio ist von der Globalisierung, Disruption der Geschäftsmodelle und Konzentration weniger betroffen als das Fernsehen. Auch die geringe Grösse der Märkte in der Schweiz ist nur begrenzt eine

Radio-Problematik, da insbesondere die Privatradios in hohem Mass vom lokalen und regionalen Werbemarkt leben. Das Argument, dass die Schweiz eine grosse Anbieterin braucht, um erfolgreich zu sein, gilt nicht für das Radio. Damit besteht die Möglichkeit, die Aufgabenteilung auf verschiedene Anbieter freier zu gestalten als bei Fernsehen und Online.

Die meisten privaten Veranstalter haben bislang ein mehrheitsfähiges Radioformat produziert, vorab weil es für zielgruppenspezifische Programmdiversifikation auf UKW in ihrem Konzessionsgebiet nicht genügend Platz hatte. Die SRG dagegen konnte ihr Radio-Angebot laufend durch weitere Programme an die sich wandelnden Nutzerbedürfnisse anpassen. Dank der in Umsetzung begriffenen Digitalisierung haben neu auch die Privaten die Möglichkeit, weitere Angebote zu produzieren und diesen erweiterten Gebieten anzubieten. Das erzielbare Einkommen für die Privatradiosanbieter durch Werbung und Sponsoring ist allerdings bescheiden und deckt neue Produkte, soweit sie nicht die Erweiterung bestehender UKW-Marken sind, kaum ab. Ausserdem ist der Radiomarkt im sprachregionalen Bereich durch das grosse SRG-Angebot schon umfassend besetzt.

Problemanalyse

Herausforderungen durch den Gesellschafts- und Medienwandel

Die EMEK hat sich in ihrem Papier zur Medienförderung (2014) ausführlich mit den aktuellen Herausforderungen, welche die Medien im Zuge der Digitalisierung, Globalisierung und Wirtschaftskrise (Geschäftsmodell der Medien) zu bewältigen haben, auseinandergesetzt. Diese Prozesse tangieren ebenfalls die Service-public-Medien. Im Einzelnen zu diskutieren ist, inwiefern die Kernaufgabe, nämlich die staats- und demokratiepolitisch notwendigen publizistischen Leistungen, unter den aktuellen Bedingungen zu erfüllen ist.

Diese drei Herausforderungen, nämlich Digitalisierung, Globalisierung und Geschäftsmodell der Medien, sind untrennbar miteinander verbunden.

Die Digitalisierung ist gekennzeichnet durch die Entmaterialisierung der Speichermedien, eine Erhöhung der Speicherkapazität sowie eine Vergrösserung der Bandbreite.

Die Globalisierung macht sich durch das Auftauchen globaler Player bemerkbar, die aus anderen Sektoren als demjenigen der Produktion von publizistischem Inhalt stammen. Insbesondere hervorzuheben sind hier Apple und Google aus dem Bereich der Informationstechnologien, aber in der Schweiz auch die IPTV- und die Kabelnetzbetreiber, die als Vertreiber von Inhalten immer stärker auch in das publizistische Feld vordrängen. Zusätzlich findet die Globalisierung auch im Innern der herkömmlichen Medien statt, denen die technologischen Entwicklungen die Verbreitung ihrer Inhalte erleichtern. Zu erwähnen ist beispielsweise die Finanz- und Wirtschaftspresse, die sich um mehrere Pole herum konzentriert, z.B. die Financial Times, The Economist und das Wallstreet Journal. Oder die TV-Anstalten, die zu paneuropäischen Unternehmen werden (z.B. Eurosport), wobei sie von einem massgeschneiderten rechtlichen Rahmen für diese Expansion (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD) profitieren.

Die globalen Akteure aus der stark kapitalisierten New Economy stellen die traditionellen Medienmodelle in Frage, die einerseits durch die Nutzerinnen und Nutzer und andererseits durch den Werbemarkt finanziert wurden. Ihr Auftauchen hat auch einen Abfluss derjenigen Werbeeinnahmen ins Ausland zur Folge, mit welchen bis anhin die Produktion von schweizerischen Medieninhalten finanziert wurde. Die Markteintrittsbarrieren liegen in diesem Umfeld besonders niedrig.

Das Geschäftsmodell der Medien wird durch den Bruch der Paarung von Werbung und publizistischem Inhalt in Frage gestellt. So braucht Werbung heute nicht mehr zwingend einen publizistischen Inhalt zu begleiten, um ihren Zweck zu erreichen. Heute kann sich Werbung von den Medien und deren Finanzierung emanzipieren.

Der starke Einfluss dieser Tendenzen zeigt sich in den folgenden Trends:

Einfluss auf die Finanzierung

Die Medien stehen unter immer stärkerem wirtschaftlichen Druck. Vor allem neue Anbieter aus dem Ausland, die keine oder wenige eigenen Inhalte erstellen, kämpfen um die knappen Ressourcen und um Aufmerksamkeit. Die Finanzierung von publizistischen Inhalten wird aus verschiedenen Gründen immer schwieriger:

- a. Globalisierung des Medienmarktes; neue Konkurrenz aus dem Ausland, meist keine klassischen Medien, sondern Social-Media- und Suchmaschinen-Anbieter
- b. Bruch der historischen Paarung Werbung/Medien mit der Übertragung der Werbenachfrage auf digitale Plattformen, die keine Inhalte produzieren
- c. Übertragung der Werbenachfrage auf neue Plattformen, die einen zeitversetzten Konsum der Inhalte ermöglichen
- d. Finanzielle Nutzung des audiovisuellen Publikums direkt durch die Plattformen, Kabelnetzbetreiber und andere IPTV-Betreiber
- e. Hinnahme der rückläufigen Werbung sowohl auf Unternehmensebene wie auch aufgrund der Eigenheiten der neuen Medien (insbesondere ihrer Zeitversetztheit)
- f. Erosion des Werbewertes (Umsatzeinbussen, Auswirkungen der Massenmedien gegenüber dem One-on-one)
- g. Immer schwieriger zu erreichendes finanzielles Gleichgewicht für die Rundfunksender und das Privatfernsehen, insbesondere in kleinen Märkten
- h. Einfluss auf die Legitimität; Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, wachsender Legitimationsbedarf von Auftrag und Aufwand von Service-public-Medien
- i. E-Plattformen als Finanzierungsquellen (E-Commerce) stehen vor allem den grossen und bereits in diesen Geschäftsfeldern erfolgreich agierenden Medienunternehmen offen, nicht aber den mittleren und kleinen Medienunternehmen oder neuen, noch nicht gut etablierten News-Plattformen

Auswirkungen auf den Medienkonsum

Die Mediennutzung hat sich aufgrund von technischen Innovationen (Smartphones, Tablet etc.) Individualisierungstendenzen, der Zunahme von Mobilität und Migration verändert. Neue Medienkanäle eröffnen neue Möglichkeiten der Nutzung. Im Detail:

- a. Verlagerung von den klassischen Medien, insbesondere den schriftlichen Medien, in Richtung digitale Medien; dieser Transfer ermöglicht der Medienmarke aber gleichzeitig eine Ausweitung des Publikums und Stabilisierung der Reichweiten (WEMF Total Audience 2015)
- b. Mobilität: Verschiebung zu mobilen Bildschirmen
- c. Verschiebung des Live-Fernsehens in Richtung des zeitversetzten Konsums
- d. Explosion des Video-Konsums
- e. Individualisierung und allgemeine Fragmentierung durch Digitalisierung und Mobilität der Bevölkerung und des Medienpublikums; wachsender gesellschaftlicher Erwartungsdruck durch ausdifferenzierte Interessen und Werte
- f. Gestiegene Bedeutung der Medien-/Inhaltsmarken, notwendige Orientierungselemente in einem gesättigten und fragmentierten Markt
- g. Migration, Internationalisierung: verändertes Verständnis von Integration und Kohäsion

1.1 Auswirkung auf das Medienangebot und dessen Produktion

Tangiert werden ebenfalls die Produktion und der Erwerb von Inhalten.

- a. Der Kauf von Rechten und, in bestimmten Ländern, Inhaltsproduktionen direkt durch die Betreiberplattformen, Kabelnetzbetreiber und andere IPTV-Betreiber
- b. Übertragung des Sportangebotes auf die Pay-per-View-Anbieter
- c. Steigende Investitionsbedürfnisse zur Anpassung an die schnelle Entwicklung der Produktions-, Verbreitungs- und Konsumstandards sowie zur Verkürzung der Amortisierungszyklen
- d. Produktion journalistischer Inhalte mit immer knapperen Ressourcen reduzieren die Informations- und Meinungspluralität und die Verifizierung, die Vertiefung und die Informationsqualität

1.2 Einfluss auf die Verbreitung

Die neuen technischen Möglichkeiten könnten dazu führen, dass die Produktionskosten in bestimmten Bereichen sinken. Andererseits definieren die neuen Technologien neue Qualitätsstandards und neue Verbreitungsmöglichkeiten. Wollen die Medien ihr Publikum finden, müssen sie auf allen Kanälen präsent sein. Dies führt einerseits zu erschwerten Produktionsbedingungen, andererseits aber auch zu neuen Wettbewerbssituationen. Mediengattungen, die bisher auf klar getrennten Märkten operiert haben, kämpfen neu auf dem gemeinsamen und künftig wohl dominierenden Internet um Aufmerksamkeit.

- a. Entwicklung in Richtung "alles über das Internet"
- b. Die Medien verlieren die Kontrolle über die Verbreitung ihrer Inhalte
- c. Die TV-Medien verlieren zugunsten der Plattformen, der Kabelnetzbetreiber und anderer IPTV-Betreiber die direkte Kontrolle über das Fernsehpublikum und geraten im Gegenzug in ein Abhängigkeitsverhältnis.
- d. Die ursprünglich rein technischen Dienstleister (TV- und Radio-Weiterverbreitung) aus der Schweiz werden in Zukunft (neben den heutigen Veranstaltern und Verlegern) vermehrt einen direkten Einfluss auf den Medienmarkt Schweiz haben. Schon heute beeinflussen mindestens die drei grossen Anbieter (Swisscom, upc cablecom, Sunrise) den Medienmarkt Schweiz. Sie tun dies noch subtil und meist indirekt, vor allem dank ihrer allgemeinen Marktmacht, der Verbindung von Inhalten mit Verbreitung zu den Endkundinnen und Endkunden und der technischen Möglichkeit, in den Medientransport einzugreifen.
- e. Die Konzentration auf einige wenige starke Infrastrukturanbieter mit eigenen Inhalten und Vermarktungsinfrastrukturen kann Markteintritte erschweren.
- f. Ein langfristiger Ersatz der aktuellen Rundfunktechniken durch beispielsweise All-IP-Netze ist aus sicherheitstechnischer und wirtschaftlicher Sicht nur mit unverhältnismässigem Aufwand machbar und steht bis auf weiteres nicht im Vordergrund. Um das gesicherte Heranführen der Radio-Signale zu den Sendestandorten zu gewährleisten, ist es notwendig, dass diese via das in Erstellung befindliche neue Bundesführungsnetz SDVN (Sicheres Datenverbundnetz) oder durch Richtfunk versorgt werden. Insbesondere im Hinblick auf lokal-regionale Ereignisse sind neu auch die privaten Veranstalter, mindestens diejenigen mit Leistungsauftrag, in dieses Informationsnetz miteinzubeziehen. Insgesamt wird die gesicherte Information der Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen viel schwieriger sein.

Einfluss auf die Mediaforschung und die Zugänglichkeit von Daten

Die heute bekannte Mediaforschung erfüllt die Anforderungen nicht, um das veränderte Nutzungsverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten abzubilden. Um der Werbe- und Medienbranche aussagekräftige und verlässliche Daten zur Verfügung stellen zu können, muss die Mediaforschung in Zukunft auf zusätzliche Daten zugreifen können. Nur so können auch Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden.

Die zukünftige Nutzungsforschung und deren allgemeine Zugänglichkeit wird ohne Regelung im Zeitalter von Big Data viel schwieriger werden, da die Nutzungsdaten mindestens zum Teil nur bei den Infrastrukturbetreibern und OTT-Anbietern vorhanden sein werden. Diese erlangen damit einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil.

Die Nutzung wird sich noch vermehrt auf Mobilität, Bildschirmvielfalt und auf On-Demand verlagern und zeitversetzt geschehen. Die Möglichkeit der Trennung von Werbung und Inhalt wird vermehrt genutzt werden. Diese modernen Sehgewohnheiten zu kennen, ist für Inhaltsanbieter und Werbetreibende sehr wichtig. Diese Nutzungsdaten fallen bei den Streaming-Providern an. Entscheidend ist jedoch, dass diese Daten allen Medienanbietern und Vermarktern offenstehen (wenigstens anonymisiert) und nicht etwa nur einem einzelnen Anbieter von Streaming-Dienstleistungen.

9 Überlegungen der EMEK zur Neugestaltung der Service-public-Medien

Allgemeine ordnungspolitische Rahmenbedingungen

Durch die Digitalisierung vollzieht sich die Konvergenz auf allen Stufen. Sie tangiert Unternehmen, Anbieter, Angebote, Endgeräte und Nutzung, wie dies für die Online-Angebote auch in einer aktuellen Untersuchung (IFAA 2015) deutlich wird.

Regulierung unter Konvergenzbedingungen erfordert mittel- und langfristig rechtliche und institutionelle Veränderungen. Die getrennte Betrachtung und Regulierung von Telekommärkten und Medienmärkten ist deshalb nicht mehr zeitgemäss.

Es ist daher nötig, dass für den Gesamtbereich der gesellschaftlichen Information und Kommunikation mittelfristig ein angemessenes Leitbild entwickelt wird. Zudem ist die Etablierung einer unabhängigen Regulierungsbehörde für den Gesamtmarkt notwendig. Sie soll nicht in die staatliche Verwaltung integriert sein. Ferner ist zu prüfen, welche Bereiche reguliert werden sollen.

Wesentliches Gestaltungsziel muss die Erhaltung und Stärkung unabhängiger publizistischer Organisationen und des damit verbundenen Journalismus sein. Die Beobachtungs- und Vermittlungsleistung wie auch die Kritik- und Kontrollfunktion wird vor allem von journalistischen Organisationen geleistet, und die Medienpolitik hat den Rahmen für diese Leistungserbringung zu setzen und die Voraussetzungen zu schaffen.

Ordnungspolitische Grundsatzentscheidung: Reines Marktmodell versus Medienförderung und Service-public-Medien

Service-public-Angebote existieren in allen europäischen Ländern. Sie basieren auf einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Entscheidung: Sollen die elektronische Medienangebote eines Landes über den Markt organisiert werden und zwar ohne direkte und/oder indirekte Medienförderung und ohne Service-public-Medien (reines Marktmodell)? Oder soll die Herstellung und Verbreitung von Medienangeboten durch direkte und/oder indirekte Medienförderung und Leistungsaufträge (Service public Medien) unterstützt werden?

Die Entscheidung für Medienförderung und Service-public-Medien lässt sich mit vier Kernargumenten begründen, welche auch in diesem Bericht sowie im Bericht Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft (EMEK 2014) dargelegt wurden:

- Staats- und gesellschaftspolitische Ziele
- Bereitstellung meritorischer Informations- und Kommunikationsangebote
- Marktversagen insbesondere in kleinen Medienmärkten
- Schweiz als mehrsprachiger und kulturell vielfältiger Kleinstaat

Zudem sprechen die durch die Digitalisierung ausgelösten massiven Veränderungsprozesse in der gesamten Medien- und Kommunikationsbranche gegen ein reines Marktmodell ohne Service-public-Angebot. Zwar werden mit der Digitalisierung zunächst niedrige Markteintrittsbarrieren, mehr Wettbewerb und grössere Vielfalt assoziiert. Diese Erwartungen werden jedoch durch die aktuelle Entwicklung stark

relativiert. So zeigt sich, dass u.a. aufgrund von Netzwerkeffekten, positiven Rückkopplungsschleifen, Verlinkung und algorithmischer Selektion der "rich-get-richer" Effekt und der "popularity bias" im Netz zum Tragen kommen. Der Online-Markt ist letztlich ein "winner-takes-all" Markt, wie u.a. die Erfolge von Facebook, Google und Youtube zeigen. Journalistische Inhalte im Internet bauen dagegen immer noch stark auf Inhalte und Ressourcen traditioneller Medien oder beziehen sich auf die Arbeit klassischer Journalistinnen und Journalisten (siehe z.B. die Verlinkung via Twitter). Inhalte von Nutzerinnen und Nutzern zeigen dagegen nur eine begrenzte Kontinuität und erfüllen kaum journalistische Professionsstandards und Qualitätskriterien.

Obwohl das gesamte Ausmass der Folgen noch nicht abgeschätzt werden kann, zeigt sich bislang deutlich, dass es vor allem investitionsstarke neue Akteure (Betreiber von Suchmaschinen, Social-Media-Anbieter, Plattformbetreiber, Telekommunikationsunternehmen) sind, die die nationalstaatlich verankerten und reglementierten Massenmedien auf den Rezipienten- und Werbemärkten massiv konkurrenzieren. Sie tun dies, obwohl sie wenig oder keine journalistischen Beiträge herstellen. Der Einfluss dieser neuen in- und ausländischen Akteure verschärft den bestehenden Wettbewerb, und dies in dreifacher Weise:

- bei der Mediennutzung und damit der Aufmerksamkeit
- bei der Möglichkeit, Werbeerlöse zu erzielen oder neue Finanzierungsmodelle zu etablieren
- im Bereich des Erwerbs von Rechten (bspw. Kosten für Senderechte im Bereich Sport)

Die fortschreitende Konvergenz im Medienbereich hat also Effekte, die bereits heute über den Sektor der traditionellen Medienbranche hinausreichen. Sie führt u.a. zu einer Branchenkonvergenz mit neuen, zum Teil globalen, Wettbewerbsverhältnissen. Dies zeigt sich auch an den thematischen Konkurrenzverhältnissen für die Onlineangebote traditioneller Printmarken, bei den Online-Angebote der SRG und online only Marken, wie erste Analysen aktueller Onlineangebote ausweisen (IFAA 2015).

Dabei ist zu beachten: In der Schweiz werden auch inländische Plattformbetreiber im Bereich audiovisueller Angebote zu Wettbewerbern der traditionellen Medien. So konkurrenziert zum Beispiel die Swisscom mit ihren audiovisuellen Angeboten die SRG im Bereich der Nutzung, Werbung und bei den Preisen für Verwertungsrechte. Die oben genannte Untersuchung (IFAA 2015) liefert erste Hinweise, dass die deutsch- und französischsprachigen Bluewin-Online-Angebote sich thematisch nicht sehr stark von den Online-Angeboten etablierter Medienmarken unterscheiden, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich diese Aussage ausschliesslich auf das aktuelle News-Angebot bezieht. Zudem kämpft die Schweiz als Kleinstaat mit einem sog. "triple giant neighbour"-Problem. Medien und Medienangebote aus den drei angrenzenden grossen Ländern beeinflussen bereits im traditionellen Medienbereich den Binnenmarkt stark.

Insbesondere für den sprach- und kulturraumübergreifenden Diskurs ist ein nationales Service-public-Angebot notwendig. Aus ökonomischen Gründen ist der Eintritt eines privaten Rundfunkunternehmens, welches über die Sprach- und Kulturräume hinweg agiert, nicht zu erwarten. Allenfalls würde für die wirtschaftsstarken Ballungsräume ein Angebot bereitgestellt. Weiter ist zu befürchten, dass nur ein spezialisiertes Angebot für bestimmte Publika geschaffen würde. Gesamthaft über alle privaten und öffentlich-rechtlichen Medien betrachtet würden in der Schweiz die Ressourcen, die für die Bereitstellung journalistischer Leistungen zur Verfügung stehen, erheblich abnehmen. Es würde vor allem im regionalen und lokalen Bereich ausserhalb der Wirtschaftszentren das Service-public-Angebot fehlen, das bei Radio und Fernsehen heute von den konzessionierten Privatsendern und der SRG erbracht wird.

Debatten in allen europäischen Ländern zeigen, dass Leistungsziele und Leistungserbringung durch Service-public-Medien zwar diskutiert werden, ein Service-public-Angebot aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Auch die Anhörungen der EMEK haben deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Notwendigkeit von Service-public-Medien weitestgehend anerkannt wird. Dies vor dem Hintergrund, dass es ein breites publizistisches Angebot für die gesamte Bevölkerung und für einzelne Sprachräume ebenso braucht wie Leistungen, die explizit auf das direktdemokratische System der Schweiz und explizit auf räumliche, soziale und kulturelle Integration ausgerichtet sind.

Die Einführung eines reinen Marktmodells im elektronischen Bereich ist daher nicht angezeigt.

Ordnungspolitische Optionen für die Gestaltung der Service-public-Medien

Das Nebeneinander von privaten Medien und gemeinwirtschaftlich verfassten, öffentlichen Medien hat sich im Grundsatz in allen westeuropäischen Ländern, auch in der Schweiz, bewährt. Dadurch kann ein breites publizistisches Angebot mit unterschiedlichen Profilen und in unterschiedlichen Qualitäten realisiert werden. Auch die Anhörungen der EMEK haben gezeigt, dass der publizistische Wettbewerb zwischen den regional/lokalen privatwirtschaftlichen Medien und der nationalen Service-public-Anbieterin SRG im Schweizer Mediensystem grundsätzlich für tauglich gehalten wird, auch um die journalistische Qualität zu sichern.

Die Angebote aus den beiden Bereichen erfolgen aufgrund unterschiedlicher Prinzipien: Die privaten Medienunternehmen orientieren sich an der Nachfrage aus dem Publikums- und dem Werbemarkt. Service-public-Medien hingegen müssen vor allen die gesamte Gesellschaft berücksichtigen und sind einem Leistungsauftrag verpflichtet. Diese Vollversorgung schliesst eine Leistungserbringung auch in ökonomisch unattraktiven Bereichen und für Minderheiten ein.

Für die ordnungspolitische Gestaltung von Service-public-Medien in der Schweiz kommen grundsätzlich verschiedene Modelle in Frage, die in der EMEK diskutiert wurden und hier zusammenfassend skizziert und bewertet werden.

Reines duales Modell

Modellbeschreibung

Als reines duales Modell versteht die EMEK einen Service-public-Anbieter ohne Werbefinanzierung und private Anbieter ohne Gebühren oder Haushaltsabgabe. In einem reinen dualen Rundfunk-Modell werden die Service-public-Medien ausschliesslich über öffentliche Mittel, also Gebühren oder Haushaltsabgaben, finanziert, während sich private Medienanbieter ausschliesslich über den Werbemarkt und fallweise über Preise, welche die Nutzer zu zahlen haben, finanzieren (Publicom 2015: 45).

Vor- und Nachteile des Modells

Als Vorteil ist zu werten, dass sich Service-public-Anbieter ohne Werbefinanzierung auf ihre Leistungsaufträge konzentrieren können und von kommerziellen Überlegungen und Rücksichten entlastet sind, z.B. im Hinblick auf die Programmgestaltung und Marktpositionierung. Empfänger von Leistungsaufträgen und Gebühren nehmen nur am publizistischen Wettbewerb teil, nicht am Werbemarkt. Dieses klare Profil und die Distanzierung vom Werbemarkt ist ein konsequenter Ausdruck der nicht-kommerziellen Ausrichtung des Service public, welche die EMEK anerkennt. Denkt man an den Trend, dass Werbung über die Nutzung von individuellen und aggregierten Daten zunehmend individualisiert ausgeliefert oder sogar gestaltet wird, so müsste sich eine Service-public-Anbieterin wie die SRG im dualen Modell nicht mit solchen Umwälzungen befassen und liefe von vornherein nicht Gefahr, in der Datennutzung (oder bei der Kommerzialisierung von Nutzungsdaten) zu weit zu gehen.

Die Werbefreiheit und fehlende Gewinnorientierung der Service-public-Medien sichern den privaten Medien den gesamten Werbemarkt als Finanzierung ihrer Leistungen. Im Gegenzug müssten sie allerdings vollständig auf ihren Anteil an den Gebühren oder Haushaltsabgaben verzichten.

Verschiedene Experten zeigten sich in den Anhörungen überzeugt, dass die aktuell von der SRG realisierten Werbeeinnahmen dennoch nicht vollständig den inländischen privaten Anbietern oder einem neuen nationalen Anbieter zugutekämen. Es muss vielmehr damit gerechnet werden, dass diese Ressourcen teilweise an ausländische Anbieter ohne publizistische Leistung für die Schweiz (z.B. Fensterprogramme und Onlineangebote) gehen würden.

Schon heute ist der SRG Radiowerbung und Online-Werbung untersagt, um eine Vermarktungskonkurrenz der privaten Anbieter mit Service-public-Anbietern zu vermeiden. Folgt man diesem Modell auch für das Fernsehen, so wäre eine durchgehende Finanzierungsordnung unabhängig von Verbreitungsformen oder Vektoren gewährleistet.

Ausgehend vom heutigen System der Mischfinanzierung des Service public hätte die Einführung eines gänzlichen Werbeverbotes für die SRG weitreichende finanzielle Folgen. Zunächst auf die Unternehmung selber, welche ein kommerzielles Aufkommen von jährlich rund CHF 320 Millionen (Geschäftsbericht SRG SSR 2014) verlieren würde. Der im Gegenzug nicht mehr gesplittete Anteil der Gebühren (4 bis 6%) kann das nicht kompensieren. Folglich müssten entweder das Angebot reduziert oder die Gebühren erhöht werden. Wie stark die Erhöhung ausfallen müsste, hängt auch von den durch den Systemwechsel auf die Haushaltsabgabe fließenden Mehreinnahmen ab.

Einschränkungen der Werbung im Fernsehbereich der SRG hätten darüber hinaus zur Folge, dass die werbetreibende Wirtschaft deutlich an Werbemöglichkeiten einbüßen könnte, sofern keine sprachregionale Anbieter auf den Markt kommen würden. Es stünde, mindestens in einer Übergangsphase, keine nationale Anbieterin mit einer vergleichbaren Medienleistung und Reichweite in der Schweiz zur Verfügung. Ein Fernsehwerbeverbot für die SRG hätte also Folgen für den Gesamtwerbemarkt und konsequenterweise für die ganze Wirtschaft. Die Schweizer Werbewirtschaft und die Vermarkter von Werbung in der Schweiz halten daher eine Einschränkung der Werbung im Fernsehbereich von SRG für nicht angezeigt. Zudem hätte eine reine Finanzierung der nationalen Service-public-Anbieterin über Gebühren oder Haushaltsabgaben eine grössere Abhängigkeit von der Politik zur Folge, die über die Höhe der Gebühren befinden muss.

EMEK-Bewertung des dualen Modells

Die EMEK anerkennt, dass das reine duale Modell mehreren europäischen Ländern als Orientierungsvorlage gedient hat. Dieses Modell existiert nur in Dänemark, während in den anderen skandinavischen Ländern dem Service-public-Anbieter und in Grossbritannien der BBC Sponsoring erlaubt ist. Die EMEK sieht die Vorteile eines solchen Modells, und zwar besonders in einer langfristigen Profilierung der öffentlich finanzierten Angebote des Service public und als Klärung der Abgrenzung zur privaten Medientätigkeit, nicht zuletzt im Internet. Trotzdem betrachtet die EMEK das Etablieren einer reinen dualen Rundfunk- und Medienordnung nicht als zwingenden medienpolitischen Weg für die Schweiz. Im gegenwärtigen Umbruch der Medienlandschaft wäre ein sofortiger Wechsel auch nicht sinnvoll. Die EMEK berücksichtigt dabei auch die Anhörungen, die gezeigt haben, dass diese Bewertung von den wesentlichen Branchenakteuren gestützt wird.

Duales Modell mit Mischfinanzierung

Modellbeschreibung

Dieses Modell bedeutet: Service-public-Anbieter mit Werbefinanzierungsanteil – private Anbieter mit Anteil an Gebühren oder Haushaltsabgabe. In einem dualen Modell mit Mischfinanzierung finanzieren sich die Service-public-Medien sowohl über öffentliche Mittel, also Gebühren oder Haushaltsabgaben, als auch über den Werbemarkt. Private Medienanbieter finanzieren sich durch kommerzielle Einnahmen und aus anderen privaten Finanzquellen. Je nach Ausprägung des Modells erhalten sie zusätzlich einen Anteil aus den Gebühren oder Haushaltsabgaben, wenn sie dafür einen Leistungsauftrag erfüllen. Dies entspricht im Grundsatz dem Schweizer Modell.

Für die Schweiz stellt sich die Situation aktuell wie folgt dar: Neben der Service-public-Anbieterin SRG haben sich private Medienanbieter etabliert: Es finden sich private Radio- und Fernsehanbieter, die ohne Konzession, rein durch kommerzielle Einnahmen – ausnahmsweise auch andere private Finanzquellen – finanziert sind und sich auf sprachregionale, regionale oder lokale Märkte beziehen. Darüber hinaus finden sich konzessionierte private Radio- und Fernsehanbieter. Sie erhalten einen Leistungsauftrag mit Distributionsvorteilen; einige erhalten zusätzlich Anteile an den Gebühren. Auf nationaler und sprachregionaler Ebene erfüllt die SRG einen Leistungsauftrag. Sie finanziert sich überwiegend über Gebühren bzw. ab 2018 über eine Haushaltsabgabe und nur zu ca. 20 Prozent aus Werbung (konkrete Zahlen zur Einnahmesituation der SRG: Kapitel 0 dieses Berichts).

Vor- und Nachteile des Modells

Als Vorteil ist zu werten, dass ein Service-public-Anbieter mit Werbefinanzierung nicht ausschliesslich angebotsorientiert handelt, sondern auch die Nachfrage berücksichtigen muss. Er ist dadurch gezwungen, auf veränderte Bedürfnisse und Mediennutzungen rasch zu reagieren, um nicht am Markt vorbei zu produzieren. Wird diese Orientierung aber überspannt, sind negative Kommerzialisierungseffekte beim Service-public-Anbieter zu befürchten. Das Modell hat des Weiteren den Vorteil, dass der Service-Public-Anbieter im Umfang der Werbeerlöse nicht über Gebühren finanziert werden muss. Die Diskussion um die Höhe der Gebühren und deren Anpassungen wird damit etwas entschärft. Zudem ist die vom Gesetzgeber gewollte gleichmässige Versorgung aller Landesteile mit einem dualen Modell mit Mischfinanzierung einfacher zu bewerkstelligen. Von Vorteil ist auch, dass die politische Abhängigkeit des Service-public-Anbieters durch eine kommerzielle Finanzierung sinkt. Eine komplementäre, durch Marktbearbeitung gestaltbare Finanzierungsquelle steht zur Verfügung. Die privaten Anbieter mit Gebührenanteil oder sonstiger öffentlicher Mitfinanzierung haben die Möglichkeit, wichtige, aber eher defizitäre Programme über Gebühren bzw. Haushaltsabgaben zu finanzieren. Ein weiterer Vorteil ist, dass dank diesem Modell der Fernseh-Werbemarkt Schweiz national attraktiv ist.

Der Nachteil dieses Modells, bezogen auf die Schweiz, ist die starke Stellung der SRG in den sprachregionalen Gebieten. Ihre Programme ziehen grosse Publika und Werbevolumina an. Die privaten Schweizer Anbieter insbesondere in der Deutschschweiz, die sich nur aus Werbung finanzieren, kommen nicht auf genügend Reichweiten und Marktanteile, um der SRG ernsthaft einen Wettbewerb im Werbemarkt liefern zu können: Ansatzweise gelingt es Tele Züri und 3+ Marktanteile zu steigern und so Werbevolumen zu gewinnen. In der Romandie und der italienischsprachigen Schweiz gelingt dies jedoch keinem privaten Anbieter.

EMEK-Bewertung des Modells

Das duale Modell mit Mischfinanzierung, also die Finanzierung der SRG auch über Werbegelder sowie einiger privater Anbieter auch über Gebühren bzw. Haushaltsabgaben hat sich grundsätzlich bewährt, den inhärenten Kommerzialisierungstendenzen kann über andere Massnahmen begegnet werden. Im Ausland finden sich verschiedene Variationen der Mischfinanzierung (z.B. Deutschland, Frankreich, Irland, Belgien), die einen unterschiedlichen Spielraum für private Anbieter ermöglichen. Die rasanten Veränderungen von Mediennutzung und Werbemärkten erfordern es zudem, Werberegulierungen grundlegend zu überdenken und zu diskutieren (siehe Kapitel 0).

Public Content Provider

Modellbeschreibung

Das Modell des Service-public-Anbieters als reinen Public Content Provider wurde von Avenir Suisse im Oktober 2014 ins Spiel gebracht. Der Service-public-Anbieter soll die von ihm produzierten audiovisuellen Inhalte nicht mehr selbst verbreiten dürfen, sondern sämtlichen anderen Medienanbietern bzw. Vertriebsplattformen gratis zur Verfügung stellen. Die SRG folgt zwar weiterhin dem Leistungs- und Programmauftrag, wird aber zu einem reinen Produzenten von Inhalten ohne eigenen Vertriebskanal. Verbunden mit diesem Modell ist die Vorstellung, dass die mit öffentlichen Mitteln produzierten Beiträge insgesamt der Gesellschaft zur Verfügung stehen sollten.

Vor- und Nachteile des Modells

Die Idee trägt der Digitalisierung in technischer Hinsicht Rechnung. Zugleich steht hinter diesem Modell die Überlegung, dass erfahrene Medienunternehmen im audiovisuellen Bereich ihre erweiterten Angebote den Rezipienten zugänglich machen würden. Die produzierten Beiträge würden dadurch eine grössere Reichweite erhalten. Öffentliche Mittel würden sich überwiegend auf Eigenproduktionen konzentrieren, denn nur solche können ohne rechtliche Einschränkungen auch zur Verfügung gestellt werden. Einge kaufte Inhalte (Serien, Filme, Dokumentationen, aber auch Sportübertragungen), müssten in einem solchen Modell auch aus (urheber-)rechtlichen Überlegungen gesondert behandelt werden. Damit besteht die Gefahr, dass der Umfang an Programmangeboten insgesamt sinken würde.

Eine Agentur ist im Kern auf die Vermittlung des faktischen Geschehens orientiert. Die Frage ist, ob mit diesem Förderansatz ein Beitrag zur publizistischen und journalistischen Innovation ausgelöst und die Vielfalt nicht eingeschränkt würde.

Das Modell geht davon aus, dass die Bereitstellung von Inhalten eine Tätigkeit sein kann, die von einem Medienunternehmen und dessen verfolgten publizistischen Zielen unabhängig ist. Das mag auf serielle Eigenproduktionen in den Bereichen Unterhaltung zutreffen. Für klassische journalistische Angebote, zumal für aktuelle Beiträge, gilt dies jedoch nur bedingt. Medienberichterstattung erfolgt immer aus einer bestimmten sozialen oder räumlichen Sichtweise und ist dem jeweiligen Publikum angepasst.

Eine audiovisuelle Agentur würde vor allem im nationalen und weniger im regionalen oder lokalen Raum tätig sein können, dies nicht zuletzt auch aus Kostengründen.

Es bestehen zudem Zweifel, ob mit einer audiovisuellen Agentur die richtigen technischen und publizistischen Anreize gesetzt werden. Nähmen die Medienhäuser die Agentur-Angebote an, bestünde zum einen die Gefahr, dass betriebs- und redaktionsspezifische Innovationsprozesse vernachlässigt würden. Zum anderen könnte das Modell dazu führen, dass die eigenen journalistischen Ressourcen in diesen Bereichen reduziert werden. Das bedeutete, dass die publizistische Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern journalistischer Inhalte eingeschränkt, der damit verbundene Stimulationseffekt weitgehend wegfallen, und als Folge die Informations- und Meinungspluralität abnehmen würde. Und drittens ist nicht auszuschliessen, dass lokale und regionale Medien vor allem allgemeine und unterhaltende Beiträge übernehmen könnten und so eine weitere Angleichung der Medien förderten.

Da die Service-public-Institution nur als Agentur tätig sein könnte, stellt sich die Frage, ob eine Audio- bzw. Videodienstleistung nicht durch eine bereits bestehende Nachrichtenagentur übernommen werden kann bzw. sollte, wobei die Frage der Trägerschaft vorab geklärt werden müsste.

EMEK-Bewertung des Modells

Die EMEK steht dem Agenturmodell kritisch gegenüber. Sie begrüsst aber die Diskussion über den erweiterten Zugang und die Verbreitung von Produktionen, die mit öffentlichen Mitteln realisiert werden. Der Zugang zu aktuellen Sendungen, zu einzelnen Beiträgen und generell zum gesamten Programmarchiv sowohl für kommerzielle Verwertungszwecke als auch für Kultur- und Bildungsmassnahmen ist zu prüfen. Es ist zu klären, ob das Service-public-Angebot im Sinne eines Media Commons, im Sinne einer öffentlich zugänglichen Medienbibliothek-Plattform, in der die Service-public-Anbieter ihre Beiträge in digitalen Archiven zur dauerhaften Nutzung bereitstellen. Dies kann allerdings ohne ein Agenturmodell im Sinne einer Zusammenarbeit zwischen Privaten und den öffentlich finanzierten Medien erfolgen, wie es ansatzweise in Österreich umgesetzt wird. Dort stellt der ORF seine News-Inhalte den Verlegern für eine möglichst zeitnahe Zweitverwertung zur Verfügung.

Fazit

Der Bedarf an Service-public-Medien mit ihren Angeboten im elektronischen Bereich ist klar vorhanden und breit abgestützt. Ein Verzicht ist nicht angezeigt. Gleichwohl sollten einzelne Anregungen in den Modellen wie z.B. eine Beschränkung an Werbung für die SRG oder der Zugang zu Produktionen, die mit öffentlichen Mitteln realisiert wurden, diskutiert werden (Vergleiche 0 und 0).

Die EMEK fasst die Ziele der eidgenössischen Medienpolitik betreffend Service public wie folgt zusammen:

- Erbringung einer Leistung, die dem direktdemokratischen System der Schweiz angemessenen ist
- Massgeblicher Beitrag zur Erhaltung eines vielfältigen journalistischen Angebots in der Schweiz
- Erbringung einer Integrationsleistung (räumlich, sozial und kulturell)
- Leistungen im Ausland (Auslandsschweizer, Präsenz im internationalen Raum: Repräsentation der Schweiz)

Zur Erreichung dieser Ziele empfiehlt die EMEK eine Ausgestaltung des Service public mit folgenden Grundvoraussetzungen:

- ein nationaler Anbieter, der über die nötige kritische Grösse verfügt und
- auch im verschärften internationalen multimedialen Wettbewerb hinreichend bestehen kann
- lokale, regionale, allenfalls sprachregionale Radio- und Fernsehanbieter mit Leistungsauftrag

Die nationale Service-public-Anbieterin ist

- verpflichtet, ein breites publizistisches Angebot für die gesamte Bevölkerung und für die einzelnen Sprachräume bereitzustellen
- Non Profit Organisation
- hauptsächlich, aber nicht ausschliesslich durch eine Haushaltsabgabe finanziert

Alle Service-public-Anbieter mit Gebührengeldern

- haben einen Leistungsauftrag bezogen auf ihr Versorgungsgebiet
- definieren Ziele hinsichtlich des Umfangs und der Qualität sowie der Unabhängigkeit und inhaltlichen Ausgewogenheit ihrer journalistischen Angebote
- lassen diese von unabhängigen Stellen überprüfen

Auf nationaler und sprachregionaler Ebene erfüllt die SRG einen Leistungsauftrag. Ergänzt wird dieses Angebot durch die Programme der konzessionierten privaten Radio- und Fernsehveranstalter. Ein Teil der Anbieter erhält Gebühren und hat einen Leistungsauftrag zu erfüllen. Dieses Modell ist, trotz der damit verbundenen teilweisen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit, angemessen, zumal auch mit Blick auf die Versorgung von lokalen und regionalen Räumen, besonders in den Randregionen. Es beschränkt den Wettbewerb in den regionalen Räumen und entspricht einem eidgenössischen Kompromiss. Erste Vorschläge für eine Weiterentwicklung dieses Modells macht die EMEK im Kapitel 10, wobei sie die besondere Rolle des Radios berücksichtigt.

Die EMEK geht davon aus, dass die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen derzeit ausreichen, um das bestehende Angebot zu erhalten und auf dieser Basis weiter entwickeln zu können. Gleichwohl müssen – vor dem Hintergrund der Konvergenzentwicklung – weitere Entwicklungsoptionen und auch Fördermöglichkeiten für publizistische Online-Medien überlegt werden.

Weitere Entwicklung der Service-public-Medien

Die EMEK hat sich damit befasst, ob und wie die Anbieterstruktur anders gestaltet werden könnte als es heute der Fall ist. So könnte der nationale Leistungsauftrag auf verschiedene Medienorganisationen verteilt werden, was den Wettbewerb verstärken könnte. Beispiel wäre hier Deutschland mit ARD und ZDF als zwei nationale Service-public-Anbieter. Oder die SRG-Einheiten in den Sprachregionen – SRF, RTS, RSI, RTR, SWI – könnten als eigenständige Service-public-Anbieterinnen auftreten. Ein Vergleichsbeispiel dazu wäre Belgien.

Die EMEK ist aber zum Schluss gelangt, dass sich das aktuelle Modell bewährt. Eine Mehrheit der Kommission spricht sich für die Aufrechterhaltung der SRG auf gemischtfinanzierter Basis aus und ebenso für die Beibehaltung einer angemessenen Teilfinanzierung der privaten konzessionierten Service-public-Anbieter in den Regionen.

Die Zweckbindung der Service-public-Medienunternehmen ist hingegen weiter zu entwickeln. Sie stehen besonders in der Verantwortung gegenüber politischen, kulturellen und ökonomischen Interessenvertretern sowie gegenüber den Gebührenzahlern und somit der Zivilgesellschaft. Eine gesellschaftliche und politische Diskussion über Programme und unerwünschte wie erwünschte Inhalte ist deshalb notwendig und legitim.

Der medien- und programmkritische Dialog setzt das Vorhandensein entsprechender aktueller Daten über das Programm bzw. die Medienangebote voraus. Hier besteht Verbesserungsbedarf. Zusätzlich

sind Vorkehrungen zu treffen, damit auch regelmässig über die konkreten Programmleistungen und deren Kosten öffentlich berichtet wird.

Zu prüfen sind Massnahmen in den Bereichen Governance und Finanzierung. Die EMEK hält angesichts der rasanten Entwicklung der Technologien und damit des Anbieter- und Nutzermarkts primär kurz- und mittelfristige Anpassungen für realistisch. Diese ortet sie vor allem bei der SRG. Zu überprüfen sind auch die vereinbarten Leistungsziele bei den privaten Rundfunkanbietern mit Leistungsauftrag.

Transparenz und Qualitätssicherung bei der SRG

Die EMEK empfiehlt, dass die SRG die Programmziele für jede Sprachregion definiert und publiziert. Das Verfahren sollte Teil der Konzession sein.

Zur Definition von Zielen und Absichten gehört auch, dass die SRG ihre Beschränkungen formuliert: Wo ist sie nicht tätig, von welchen Aktivitäten und Produkten nimmt sie bewusst Abstand? Für welche Dauer gelten diese Strategien?

Die SRG soll zudem weiterhin und intensiver – auch mit den neuen technischen Möglichkeiten – den Austausch mit dem Publikum pflegen. Das kann in Kooperation mit Organen der Trägerschaft geschehen. Die Rückbindung an das Publikum und der Einbezug des Publikums sollen ein Markenzeichen des nationalen Service-public-Medienunternehmens sein.

Durch die Konzession ist sicherzustellen, dass die SRG auf interner Basis ein publizistisches Qualitätsmanagementsystem betreibt. Es sollte auf die journalistische Leistung gerichtet und so ausgestaltet sein, dass die interne Unabhängigkeit der Redaktionen einerseits und die Unabhängigkeit ihrer Beurteilung andererseits gewährleistet sind. Daher ist das interne System des publizistischen Qualitätsmanagement durch ein externes, unabhängiges Kontrollorgan zu ergänzen, die sich auf die Prüfung und Diskussion nach spezifisch journalistischen Qualitätskriterien beschränkt.

Die SRG ist durch die Konzession zu verpflichten, die Öffentlichkeit kontinuierlich und differenziert zu informieren über ihre unternehmerische Entwicklung, die Investitionen in Projekte und vor allem über die Programmleistungen. Dazu gehört auch – auf sprachregionaler Ebene – eine angemessene Kostentransparenz.

Die EMEK hat sich mit dem Public-Value-Test, dem dreistufigen öffentlichen Evaluationsverfahren befasst, nachdem dieses in verschiedenen europäischen Ländern im Verlaufe der letzten Jahre eingeführt worden ist. Sie ist gegenüber diesem Verfahren skeptisch eingestellt und vertritt die Auffassung, dass in der Schweiz darauf verzichtet werden kann, wenn die vorliegend genannten Vorschläge umgesetzt werden. Die im Ausland praktizierten Verfahren erfordern einen hohen Aufwand, ihr Nutzen und die prognostische Qualität aber sind beschränkt (Publicom 2015: 24). In der Publicom-Studie wird auf die Intransparenz, die hohen Kosten und die Langwierigkeit der Tests hingewiesen. Zudem haben die Tests in den untersuchten Ländern nicht dazu beigetragen, die wettbewerbsrechtliche Problematik zu entschärfen.

Interne und externe Evaluation der publizistischen (Programm-)Ziele: Audit-System für die SRG

Die EMEK empfiehlt ein zweistufiges Modell: Einerseits soll SRG-intern eine von der Geschäftsleitung unabhängige Einheit Daten über die publizistische Programmleistung erheben und über die Zielerreichung in einem festgelegten Rhythmus den Führungsgremien und der Trägerschaft berichten. Sie kann entweder vom Verwaltungsrat oder von der Trägerschaft bestimmt werden.

Andererseits soll eine externe, unabhängige Audit-Stelle alle fünf Jahre über die Einhaltung der Programmziele öffentlich Bericht ablegen (Realisierung des Programmauftrages im Fünfjahresrhythmus). Analyse und Bericht beziehen sich auf eine Zielvereinbarung zwischen dem BAKOM und der SRG, die auf Basis der Konzession geschlossen wird.

Bei sämtlichen internen und externen Audit-Reports ist die journalistische Unabhängigkeit bzw. die Medienfreiheit in jeder Form sicherzustellen und zu gewährleisten.

Mit den Audits werden systematisch gewonnene (empirische) Daten über die Programmleistungen bereitgestellt. Ziel ist es, ein kennziffernbasiertes Reporting aufzubauen. Mittels dieser Berichte soll sowohl unternehmensinterne als auch die öffentliche Debatte über Programmziele und Programmleistungen verstärkt werden.

Diese Formen der evidenzbasierten Rechenschaftsablage ergänzen die programmbegleitenden Massnahmen der Trägerschaft der SRG.

Finanzierungsgrundlagen und Finanzierung der SRG

Grundsätzlich erachtet eine Mehrheit der EMEK das Modell der Mischfinanzierung aus Gebühren bzw. Haushaltsabgaben und aus Werbeeinnahmen für die nationale bzw. sprachregionale Service-public-Anbieterin als zweckmässig. Die Beibehaltung der TV-Werbung ist auch aus Sicht der Schweizer Wirtschaft erwünscht (siehe auch Kapitel 0).

Die EMEK geht grundsätzlich von folgenden Punkten aus:

- Der Leistungsauftrag soll mit entsprechenden Finanzmitteln gedeckt werden.
- Eine mehrjährige Finanzierungssicherheit muss gegeben sein.
- Die Finanzmittel dürfen aufgrund geänderter Bedingungen wie Bevölkerungswachstum oder rechtliche Ausdehnung der Konzessionspflichtigen nicht anhaltend wachsen.

Im Jahr 2014 lagen die Gebühren der SRG bei 1.21 Mia. Franken. In der öffentlichen Diskussion wird thematisiert, dass diese Einnahmen aufgrund der neuen Haushaltabgabe im revidierten RTVG, einer höheren Anzahl von Haushalten und des Wegfalls von Schwarzsehern und Schwarzhörern ab 2018 steigen könnten, abhängig allerdings von der sinkenden Höhe der Gebühr pro Haushalt. Die Einnahmen der SRG aus Werbung betragen im Jahre 2014 (inkl. Sponsoring) 316 Mio. Franken (Geschäftsbericht SRG SSR 2014). Inwiefern diese unter geänderten Bedingungen gesteigert werden könnten, ist strittig.

Die Frage der Online-Werbung ist ein umstrittener Punkt in der zukünftigen Gestaltung der Rahmenbedingungen für die SRG. Zuerst ist die Definition der Online-Werbung zu klären. An diese Klärung hat eine differenzierte Abgrenzung der Werbeformen anzuschliessen, die unter ein allfälliges Online-Werbeverbot fallen würden.

Die EMEK trägt folgende Überlegungen zur Finanzierung der SRG bei:

- Die EMEK ist der Ansicht, dass die SRG zur Erfüllung des geltenden Leistungsauftrages nicht mehr finanzielle Mittel benötigt als sie heute hat.
- Die EMEK empfiehlt mehrheitlich, Radiowerbung und Radiosponsoring den konzessionierten und nicht konzessionierten privaten Anbietern zu überlassen. Das Werbeverbot im Radio hat sich insgesamt bewährt, wenn auch einige der Meinung sind, dass die Einführung der Radiowerbung bei SRG-Radio-Kanälen zu einer Aufwertung der Radiowerbung insgesamt führen würde.
- Sondervotum zur Frage des Sponsorings: Im Falle des Verzichts auf Radiosponsoring muss eine strikte zeitliche begrenzte Radiowerbung (30 Minuten pro Tag wie im Frankreich) eingeführt werden. Das Ziel ist es, eine Reduktion der Werbeangebote für die Werbeauftraggeber zu vermeiden.
- Die EMEK spricht sich beim TV für restriktive Sponsoring-Regeln aus, um negative Einwirkungen auf Struktur und Inhalt der Programme möglichst zu vermeiden. Im Sportbereich und in der Unterhaltungsproduktion soll Sponsoring im bisherigen Umfang erlaubt bleiben.
- Die EMEK hat sich kontrovers mit der Frage befasst, ob der SRG Werbung im Onlinebereich möglich sein soll. Unbestritten ist, dass Werbung, die innerhalb linear bereits verbreiteter Programme erscheint, auch online bereitgestellt werden sollte. Die EMEK hat sich zudem kontrovers mit verschiedenen Online-Werbeformen befasst. Umstritten blieb, ob es der SRG zu erlauben sei, Bewegtbild-Werbung im Video-Bereich (pre-, mid-, post-roll) zu betreiben. Eine Mehrheit der EMEK-Mitglieder äusserte sich für die nächsten drei bis fünf Jahre für die Beibehaltung des bestehenden Online-Werbeverbots für die SRG.

- Unbestritten innerhalb der EMEK ist ein Verbot für die SRG, sich im Bereich von Classifieds (Inserate) und E-Commerce-Plattformen zu engagieren. Auch ein weitergeführtes Verbot jeglicher Bannerwerbung scheint gegeben.

Die Beibehaltung der bisherigen Gebührenfinanzierung, die Beibehaltung der bisherigen TV-Werbung sowie die dereinstige Einführung von Online-Werbung könnten eine Stärkung der Ertragsbasis für die SRG zulasten der privaten Medienanbieter bedeuten. Denkbare Möglichkeiten zur Steuerung wären zeitliche Werbebeschränkungen (Limitierung der Werbeminuten pro Stunde oder Tag; keine Werbung ab 20:00 Uhr), eine periodische Anpassung der Haushaltsgebühren oder eine Zuweisung von Überschüssen in einen Fonds zugunsten des Medienplatzes Schweiz mit einer noch zu bestimmenden Verteilung und Organisation.

Mit dieser Thematik, die an den Bericht zur Medienförderung anschliesst, wird sich die EMEK weiter befassen.

Zusammenarbeit: Public-Private-Partnerships der SRG

Die SRG ist in der audiovisuellen Produktion die mit Abstand grösste Akteurin der Schweiz. Entsprechend zentral ist ihre Bedeutung für diesen Bereich.

Die EMEK regt gegenüber der SRG an, Produktionen und Ko-Produktionen mit privaten Dritten, insbesondere auch privaten Medienunternehmen, zu fördern und auszubauen, und zwar im Bereich des Journalismus wie auch im Bereich der Produktion von Medieninhalten.

Die SRG soll im Vergleich zu heute mehr mit privaten Unternehmen kooperieren und damit insgesamt einen grösseren Beitrag leisten zur Entwicklung der schweizerischen Kreativitätsbranche im Bereich der audiovisuellen Kommunikation sowie zur Stärkung des Medienplatzes Schweiz, insbesondere in den Sprachregionen.

Empfehlungen zu den konzessionierten gebührenfinanzierten privaten Medien

Analog zur SRG muss bei den privaten Medien, die an der Gebührenfinanzierung teilnehmen, die Erfüllung des Programmauftrags sichergestellt und die Kontrolle durch die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Die für die SRG aufgestellten Empfehlungen können aus Praktikabilitätsüberlegungen nicht in derselben Tiefe übernommen werden, sondern müssen an die privaten Anbieter angepasst werden. Dabei ist die Wirksamkeit der Aufsicht durch ausreichende Kontrollen sicherzustellen (z.B. hinsichtlich Aus- und Weiterbildung und im Bereich der Berufsregeln der Journalistinnen und Journalisten). Die Grösse des Unternehmens und der Programmauftrag des Anbieters sind dabei massgebend zu berücksichtigen.

Themen zur weiteren Diskussion

Im Weiteren hat die EMEK eine Reihe von Einzelthemen diskutiert, die z.T. über den Service-public hinausgehen, und als Stossrichtung für weitere Überlegungen festgehalten. Die EMEK hat die Absicht, diese und weitere Themen zu vertiefen, abhängig von ihren Prioritäten und vom Bedarf in der medienpolitischen Diskussion.

- Problem der Sicherung des Rundfunkprivilegs für Service-public-Anbieter auch im Internet
- Verpflichtung der SRG und der konzessionierten privaten Radio- und TV-Anbieter zur linearen Verbreitung ihrer Programme
- Verpflichtung der SRG zum Aufbau einer allgemein zugänglichen Online-Plattform (Pull)
- Anzahl der linear verbreiteten Radio- und TV-Programme der SRG
- Fördermöglichkeiten für journalistische Online-Medien
- Behördenorganisation im Mediensektor und Etablierung einer unabhängigen, den gesamten Kommunikations- und Medienmarkt abdeckenden Regulierungsbehörde

- Berücksichtigung der EMEK-Erkenntnisse in der anstehenden Fernmeldegesetz-Revision und allenfalls kurzfristige (ein bis zwei Jahre) Verlängerung der bestehenden SRG Konzession, falls die Entscheidungsgrundlagen noch ungenügend geklärt sind
- Zugang zu und Verfügbarkeit von (Internet-)Nutzungsdaten für alle Marktteilnehmer
- Rolle der Infrastrukturanbieter im zukünftigen Medienmarkt
- Persönlichkeits- und datenschutzrechtliche Probleme: Möglichkeit der anonymen Nutzung von Inhalten für die politische Meinungsbildung; Geschäftsmodell des Bezahlers mit persönlichen Daten
- Anpassung der regulatorischen Grundvoraussetzungen an den technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel sowie die Berücksichtigung der Zielsetzungen der Medienpolitik bei der Ausgestaltung von innerstaatlichen gesetzlichen sowie der Verhandlung von völkerrechtlichen Grundlagen, welche die Medienbranche tangieren

Zudem weist die EMEK darauf hin, dass auch die im Bericht zur Medienförderung (2014) enthaltenen Massnahmen für den Erhalt journalistischer Medienleistungen dringlich und weiter zu bearbeiten sind, so namentlich:

- kurzfristig die Unterstützung der journalistischen Aus- und Weiterbildung und die Unterstützung der Basisleistungen der Agentur sda und die Förderung von Innovationsprojekten
- längerfristig die Förderung von publizistischen Startups, von herausragender redaktioneller oder journalistischer Leistung und von angewandter Medienforschung.

Literaturverzeichnis:

- Avenir Suisse (Urs Meister/Michael Mandl) (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter. Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public. Diskussionspapier. Zürich.
- BAKOM (2015): Themen/Radio und Fernsehen/Empfangsgebühren/Höhe und Verwendung der Empfangsgebühren <http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03772/index.html?lang=de>
- BAKOM Gruppe Medien (2015): Service public – Fakten zu den Angeboten und der Nutzung. Tabellen, Grafiken & Kommentare der Gruppe Medien zuhanden der Eidgenössischen Medienkommission EMEK. Internes Papier. Biel.
- Bundesamt für Statistik bsf (2015): Informationsgesellschaft. Gesamtindikatoren. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.approach.300.html
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2010): Citoyenneté. Zugehörig sein, teilhaben und Verantwortung übernehmen. Bern. https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_citoyennete_d.pdf
- Eidgenössische Medienkommission EMEK (2014): Medienförderung. Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft. Biel. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/EMEK_Standortbestimmung_Medienfoerderung_5_9_01.pdf
- European Broadcasting Union EBU (2014): MIS (Media Intelligence Service), Funding of Public Service Media 2014.
- Genistat AG (2015): OTV Messung Schweiz 1. Quartal 2015. Präsentation anlässlich Branchenanlass an der Universität Zürich vom 21.4.2015.
- Institut für Angewandte Argumentenforschung – IFFA (2015): Top-Themen und deren inhaltlichen Korrelationen. Das inhaltliche Profil von 17 ausgewählten Medien-Websites. Zuhanden der Eidgenössischen Medienkommission EMEK. Bern.
- Mediapulse (2015): 1. Semesterzahlen Radio und TV; zeitversetztes Fernsehen. <https://www.mediapulse.ch/de/radio/publikationen/semesterzahlen.html>
- Publicom (2015): Kosten und Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im europäischen Vergleich. Eine Untersuchung der Publicom AG im Auftrag der Eidgenössischen Medienkommission EMEK. Kilchberg.
- Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesgesetz für Radio und Fernsehen RTVG (Stand: 1. Februar 2010). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001794/index.html>
- Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Stand 14. Juni 2015) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>
- Schweizerische Eidgenossenschaft: Radio- und Fernsehverordnung RTVV (Stand: 1. Januar 2015) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20063007/index.html>
- Schweizer Werbung / Publicité Suisse (2013): Werbung wirkt. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Werbewirtschaft in der Schweiz. Zürich. <http://www.sw-ps.ch/fr/content/%C3%A9tude-%C2%ABimpact-%C3%A9conomique-de-l%27E2%80%99activit%C3%A9-publicitaire-en-suisse%C2%BB>
- SRG SSR (2015): TV-Sendekosten. http://www.srf.ch/unternehmen/unternehmen/sendungskosten-3?srg_shorturl_source=sendungskosten?srg_shorturl_source=sendungskosten
- SRG SSR Geschäftsbericht (2014) <http://gb.srgssr.ch/de/2014/>
- Stiftung Werbestatistik Schweiz (2015): Werbeaufwand 2015. <http://www.werbestatistik.ch/index.php?pid=65>
- Tamedia (2015): Jahresbericht 2014. <http://www.tamedia.ch/de/investor-relations/finanzberichte/2014/>
- Verband Schweizer Medien (2015): Medienbudget 2014. http://www.schweizermedien.ch/SCHM/media/SCHMMediaLibrary/Medienbudget/2014_Medienbudget.pdf
- WEMF (2015) Total Audience. http://www.wemf.ch/d/medienstudien/total_audience.php