



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter:

Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive



Arbeitspapier der EMEK

Biel, 22. Januar 2018

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

Zusammenfassung

Ziel des vorliegenden Papiers der Eidgenössischen Medienkommission EMEK ist es aufzuzeigen, welche Besonderheiten Medien aufweisen, inwiefern diese auch im Internetzeitalter noch zutreffen und welche medienpolitischen Optionen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Medienlandschaft bestehen.

Medien weisen sowohl aus ökonomischer als auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive eine Reihe von Besonderheiten auf.

- Trotz der Digitalisierung sind aus ökonomischer Perspektive zahlreiche Besonderheiten von Medien zu nennen: Da die Zahlungsbereitschaft für Medien nicht abgeschöpft werden kann, sind Medien auch auf dem Werbemarkt aktiv, der aber immer weniger zur Finanzierung von Publizistik beiträgt; trotz Bezahlschranken lassen sich kostenintensive Inhalte in kleinen Märkten nur schwer refinanzieren; Grössen- und Verbundvorteile begünstigen Konzentration.
- Die Digitalisierung ändert wenig an den Argumenten einer gesellschaftspolitischen Perspektive, dass aufgrund ihrer politischen, sozialen und kulturellen Bedeutung publizistische Medieninhalte benötigt werden. Allerdings garantiert die Produktion von Publizistik angesichts des Bedeutungszuwachses von neuen Plattformen im Internet und der sich verändernden Mediennutzung noch nicht deren Auffindbarkeit und Nutzung.

Entsprechend stellt sich die Frage nach der künftigen Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft durch die Politik. Die EMEK steht dafür ein, dass Wettbewerb im Mediensektor wünschenswert ist und dass sich die Innovationskraft von Medienanbietern möglichst ungehindert entfalten kann. Gleichzeitig hat die EMEK jedoch wiederholt die Position vertreten, dass die Bedingungen eines komplett unregulierten freien Marktes auch im digitalen Zeitalter aufgrund der geschilderten Besonderheiten von Medien nicht genügen, um für die Gesellschaft und die Demokratie notwendige publizistische Leistungen anbieten zu können. Drei Massnahmenbereiche können unterschieden werden:

- **Zukunftsgerichtete Medienförderung:** Die mangelnde Zahlungsbereitschaft für Publizistik sowie die Verlagerung der Werbung zu neuen Internetakteuren erschweren die Finanzierung privater Medienangebote. Deshalb hat sich die EMEK wiederholt für die Implementierung einer Onlinemedienförderung ausgesprochen.
- **SRG SSR im digitalen Zeitalter:** Eine Mehrheit der EMEK teilt die Auffassung, dass die SRG SSR den digitalen Verhältnissen angepasst werden muss. Das bedeutet aber nicht, dass sie alles anbieten soll. Eine öffentliche Medienorganisation muss sich von rein werbefinanzierten Anbietern unterscheiden. Mit Blick auf eine Zukunft, in der Medien über Breitbandinternet verbreitet und vor allem On-Demand genutzt werden, ist diese Anpassung an digitale Verhältnisse konsequent zu Ende zu denken und der Auftrag der SRG SSR neu auszuhandeln.
- **Selbstbestimmte Mediennutzung:** Durch Regeln bezüglich Netzzugang, Netzneutralität und Algorithmen sollte sichergestellt werden, dass die Bevölkerung weiterhin Zugang zu einem publizistisch umfassenden und vielfältigen Medienangebot hat. Daneben stellt die Digitalisierung hohe Anforderungen an die Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer. Medienkompetenz sollte jedoch nicht nur in einem passiven Sinne als kompetenter Medienkonsum verstanden werden.

Inhalt

1.	Einleitung: Bedeutung von Publizistik	4
2.	Besonderheiten von Medien	5
2.1.	Ökonomische Perspektive: Marktversagen	5
2.1.1.	Formen von Marktversagen	5
2.1.2.	Marktversagen, Medien und Digitalisierung	6
2.1.3.	Folgen für die Finanzierung von Publizistik	8
2.2.	Gesellschaftspolitische Perspektive: Meritorik	10
2.2.1.	Medien als Wirtschafts- und Kulturgüter	10
2.2.2.	Meritorik und Digitalisierung	11
3.	Instrumente der Medienpolitik	12
3.1.	Regulierung privater Medienorganisationen	12
3.2.	Institutionalisierung einer öffentlichen Medienorganisation	13
3.3.	Regulierung von Netzbetreibern und Plattformen	13
3.4.	Unterstützung einer verantwortlichen Verwendung von Medien	14
4.	Medienpolitik für die digitale Schweiz: Standpunkt der EMEK	14
4.1.	Rekapitulation: Besonderheiten von Medien und Instrumente der Regulierung	14
4.2.	Empfehlungen für die Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft	15
4.3.	Abschliessende Einschätzung	18
	Literatur	19

1. Einleitung: Bedeutung von Publizistik

Die Digitalisierung verändert die Produktion, Distribution und Konsumption von Medien und deren Inhalten grundlegend. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz haben heute einen immer leichteren Zugang zu immer mehr Inhalten. Audiovisuelle und auditive Produkte sind durch die steigende Zahl digitaler Fernseh- und Radiosender, Pay-TV-Angebote von Telekommunikationsunternehmen (Swisscom, UPC etc.), durch Internet-TV-Dienste (Zattoo, Teleboy etc.) und durch Streamingdienste (Netflix, Amazon Prime, Spotify etc.) immer besser verfügbar. Zudem bieten Videoplattformen (z. B. YouTube) und soziale Netzwerke (Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram etc.) neue Möglichkeiten zur Information, Diskussion und Partizipation. Lassen eine Vielzahl an Kanälen und Plattformen nun aber auch erwarten, dass vielfältige Inhalte, zumal mit einem Bezug zur Schweiz, produziert und genutzt werden? Und wie steht es im Interesse der Meinungsbildung – neben der Verfügbarkeit von Meinungen – um die professionelle Selektion und Einordnung von Meinungen und Ereignissen und um ein Forum, das eine Vermittlung zwischen verschiedenen Positionen erlaubt?

Für das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Gemeinschaft spielen publizistische Medien traditionell eine wichtige Rolle. Demokratische Gesellschaften sind auf offene Prozesse der Meinungs- und Willensbildung angewiesen. Solche Funktionen übernehmen Medien, indem sie konstant und robust zur Information, zur Orientierung und zum Austausch der Menschen und Organisationen beitragen. In der wissenschaftlichen Debatte werden insbesondere die zwei Medienfunktionen der gesellschaftlichen Orientierung und des Forums für Informationen und Meinungen betont. Heute haben traditionelle wie neue Anbieter publizistischer Inhalte zunehmend Probleme, ihre journalistischen Angebote auf dem Markt zu refinanzieren. Die Digitalisierung hat Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Medienanbieter und berührt letztlich die Rolle und die Leistung der Medien in unserem demokratisch verfassten Rechtsstaat.

Ziel des vorliegenden Papiers der Eidgenössischen Medienkommission EMEK ist es **aufzuzeigen, welche Besonderheiten Medien aufweisen, inwiefern diese auch im Internetzeitalter noch zutreffen und welche medienpolitischen Optionen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Medienlandschaft bestehen.**¹

Abschnitt 2 stellt ökonomische und gesellschaftspolitische Perspektiven auf Medien im Licht der Digitalisierung dar. Während in einer ökonomischen Perspektive Marktversagen im Mittelpunkt steht, betont die gesellschaftspolitische Perspektive die politische, soziale und kulturelle Bedeutung von Medien. Die EMEK prüft, inwiefern diese Argumente im digitalen Zeitalter noch aktuell sind. Abschnitt 3 widmet sich dann verschiedenen Instrumenten, die der Medienpolitik potenziell zur Verfügung stehen. Dabei werden die Regulierung privater Medienorganisationen, die Institutionalisierung einer öffentlichen Medienorganisation, die Regulierung von Netzbetreibern und Plattformen sowie Massnahmen zur Unterstützung einer verantwortlichen und kompetenten Verwendung von Medien diskutiert. Abschliessend präsentiert Abschnitt 4 Empfehlungen für die Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft. Das Papier bietet damit einen Diskussionsbeitrag für aktuelle medienpolitische Debatten.

¹ Die EMEK hat in früheren Papieren Möglichkeiten der Medienförderung diskutiert (EMEK 2014) und den Service public von Radio und Fernsehen behandelt (EMEK 2015). Zudem hat die Kommission Überlegungen für eine Medien- und Kommunikationsordnung der Schweiz skizziert (EMEK 2017b). Auch der Bundesrat hat sich bereits zum audiovisuellen Service public geäussert (Bundesrat 2016). Das vorliegende Papier schliesst an diese Überlegungen an.

2. Besonderheiten von Medien

Medien weisen sowohl aus ökonomischer als auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive eine Reihe von Besonderheiten auf. Im Folgenden werden beide Perspektiven knapp dargestellt. Dabei wird jeweils thematisiert, inwiefern diese Argumente angesichts der durch die Digitalisierung ausgelösten Veränderungen noch relevant sind.

2.1. Ökonomische Perspektive: Marktversagen

In der neoklassischen Ökonomie wird davon ausgegangen, dass der Markt zu einer optimalen Allokation knapper gesellschaftlicher Ressourcen führt. Die neoklassische Ökonomie interessiert sich insbesondere für Marktergebnisse, die dieses Optimum nicht erreichen: In diesem Falle wird von Marktversagen gesprochen. Marktversagen bedeutet also, dass der Marktmechanismus aus Angebot und Nachfrage nicht zum grösstmöglichen Nutzen für die Gesellschaft führt. Marktversagen gilt in der Volkswirtschaftslehre als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für staatliche Regulierung: Regulierung wird nur zur Korrektur von Marktversagen als zulässig erachtet. Zwingend ist ein Staatseingriff aber auch dann nicht, da auch Regulierung mit Kosten verbunden ist.

2.1.1. Formen von Marktversagen

Grundsätzlich können vier Formen von Marktversagen unterschieden werden: öffentliche Güter, Externalitäten, Informationsmängel und Subadditivität. Deren Anwendbarkeit auf Medien wird in Abschnitt 2.1.2 diskutiert.

Öffentliche Güter

Öffentliche Güter sind gekennzeichnet durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschliessbarkeit vom Konsum (z. B. Strassenbeleuchtung).

- Nicht-Rivalität bedeutet, dass ein Gut von vielen Personen gleichzeitig konsumiert werden kann, ohne dass dadurch der Konsum einer anderen Person eingeschränkt wird: Es besteht also keine Rivalität um den Konsum eines Gutes. Damit verursacht ein zusätzlicher Nutzer keine Grenzkosten und somit werden keine gesellschaftlichen Ressourcen verbraucht. Dies führt dazu, dass in einem wettbewerblichen Markt keine fixkostendeckenden Preise durchgesetzt werden können.
- Nicht-Ausschliessbarkeit meint, dass potenzielle Nutzer selbst dann nicht vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können, wenn sie nichts bezahlen. Preise können also gar nicht durchgesetzt werden.

Selbst dann, wenn ein Gut von den Konsumentinnen und Konsumenten gewünscht wird, ist bei öffentlichen Gütern niemand bereit, für den Konsum zu bezahlen. Das führt zu einer Unterproduktion: Der Markt versagt.

Bei Gütern, die einen Ausschluss vom Konsum erlauben, aber dennoch von Nicht-Rivalität gekennzeichnet sind, spricht man nicht von öffentlichen Gütern, sondern von Clubgütern (z. B. eine Autobahn mit Maut).

Externalitäten

Bei Externalitäten oder externen Effekten handelt es sich um unmittelbare Auswirkungen ökonomischer Aktivitäten auf unbeteiligte Dritte, die nicht berücksichtigt wurden und auch nicht kompensiert werden.

- Negative Externalitäten (z. B. Umweltverschmutzung) führen dazu, dass das Angebot nicht die gesellschaftlichen Kosten widerspiegelt (Überproduktion).
- Positive Externalitäten (z. B. Bildung) führen dazu, dass die Nachfrage nicht den gesellschaftlichen Nutzen widerspiegelt (Unternachfrage).

Marktergebnisse sind bei Vorliegen von Externalitäten nicht effizient, es kommt also zu Marktversagen.

Informationsmängel

Nicht bei allen Gütern lässt sich die Qualität vor dem Kauf bewerten – entsprechend wird von Informationsmängeln bei den Konsumentinnen und Konsumenten (oder Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten) gesprochen (z. B. Occasionsautos).

- Bei Erfahrungsgütern lässt sich die Qualität erst nach Kauf und Konsum beurteilen.
- Bei Vertrauensgütern ist eine Beurteilung der Qualität nicht einmal dann möglich.

Die Konsumentinnen und Konsumenten können ihre Präferenzen deshalb nicht mit ihrer Zahlungsbereitschaft ausdrücken: Niemand ist bereit, hohe Preise für Güter zu zahlen, deren Qualität unbekannt ist, obwohl man eigentlich Güter von hoher Qualität möchte und auch bereit wäre, dafür zu bezahlen. Diese Unternachfrage führt wiederum zu einer Unterproduktion von Gütern mit hoher Qualität: Eine weitere Form von Marktversagen.

Subadditivität

Eine vierte Form von Marktversagen ist die sogenannte Subadditivität, d. h. der Zustand, dass ein Gut am kostengünstigsten durch ein Monopol und nicht durch mehrere miteinander im Wettbewerb stehende Unternehmen produziert werden kann.

- Grössenvorteile (Economies of Scale) bezeichnen die Tatsache, dass die Durchschnittskosten (Kosten pro Stück) mit steigender Produktionsmenge sinken. Normalerweise ist das nur bis zu einer bestimmten Produktionsmenge der Fall, weshalb nicht mehr produziert wird als die Menge, bei der die Durchschnittskosten am tiefsten sind. Doch in Branchen mit hohen Fixkosten (Kosten unabhängig von der Produktionsmenge) und niedrigen Grenzkosten ist die Situation anders: Je mehr produziert wird, desto niedriger die Kosten pro Stück. Denn die fixen Kosten pro Stück sinken immer weiter (Fixkostendegression) und die variablen Kosten pro Stück sind vernachlässigbar. Folglich kann ein Produzent den gesamten Markt allein am effizientesten bedienen, weshalb ein natürliches Monopol entsteht (z. B. Wasserversorgung).
- Verbundvorteile (Economies of Scope) bezeichnen die Situation, dass verschiedenartige Produkte von einem Unternehmen günstiger produziert werden können, als es aus der Hand verschiedener Unternehmen der Fall wäre (z. B. Apfelsaft und Orangensaft). Die Durchschnittskosten sind tiefer, da Synergien realisiert werden können.

Grössen- und Verbundvorteile begünstigen Konzentration und sind ein Anreiz zur Monopolisierung: Ein Fall von Marktversagen.

2.1.2. Marktversagen, Medien und Digitalisierung

Inwiefern treten diese vier Formen von Marktversagen nun in Medienmärkten auf? Und sofern sie das tun: Hat sich die Situation durch die Digitalisierung verändert?

Sind Medien öffentliche Güter?

Medien sind je nach Distributionskanal und Zugangshürden öffentliche Güter oder Clubgüter.

- Medieninhalte sind klar durch **Nicht-Rivalität im Konsum** gekennzeichnet: Der Konsum einer publizistischen Leistung durch eine Person schränkt den Konsum durch eine andere Person nicht ein. Daran ändert die Digitalisierung nichts.²
- Die Ausschliessbarkeit der Nicht-Zahler vom Konsum eines Mediums hängt vom Distributionskanal ab. Während unverschlüsseltes terrestrisches Radio und Fernsehen keinen Ausschluss erlaubt (z. B. Radio über UKW oder DAB+), erleichtert die Digitalisierung den **Aufbau von Zugangshürden**. Verschlüsselung und Bezahlmodelle erlauben es den Medienanbietern, den Zugang zu ihren Pro-

² Bei Printprodukten wird die Situation sogar verstärkt, da aufgrund des elektronischen Vertriebs die Grenzkosten entfallen.

dukten zu beschränken und Preise durchzusetzen (Beispiele sind Pay-Radio, Pay-TV, Streamingdienste für Musik und audiovisuelle Inhalte, Paywalls für Onlinejournalismus oder E-Books mit Kopierschutz). Damit werden Medien von öffentlichen Gütern zu Clubgütern.

Entsprechend ist ein Ausschluss vom Konsum von Medien mit Zugangshürden nun grundsätzlich möglich (der Ausschluss von reiner Information bleibt aber schwierig). Konsumrivalität besteht hingegen weiterhin keine. Es ist somit volkswirtschaftlich gesehen weiterhin ineffizient, Preise zu verlangen, da die Grenzkosten sinken und gegen Null tendieren und damit auch keine Ressourcen verbraucht werden. Betriebswirtschaftlich gesehen ist die Durchsetzung von Preisen aber natürlich notwendig.

Führen Medien zu Externalitäten?

Publizistische Medieninhalte führen zu einer Reihe von Externalitäten. An positiven Externalitäten zu nennen sind beispielsweise

- besser informierte und gebildete Bürgerinnen und Bürger, was für die Meinungs- und Willensbildung in demokratischen Systemen zentral ist;
- ein besseres gegenseitiges Verständnis kultureller und sprachlicher Gruppen, was in der mehrsprachigen und durch Migration geprägten Schweiz von Bedeutung ist;
- sozialer Zusammenhalt, Integration und Zugehörigkeit zur gesamten Gemeinschaft, was der Stabilität und dem Zusammenhalt dient.

Daran ändert auch die Digitalisierung grundsätzlich nichts. Allerdings bringt nicht einfach die Produktion und Distribution, sondern erst die Nutzung publizistischer Medieninhalte positive Externalitäten mit sich. Angesichts der Vervielfachung des Medienangebots ist das nicht (mehr) selbstverständlich, denn Nutzer können sich auch aufgrund einer Vielzahl von Angeboten nur auf bestimmte Bereiche (z. B. Unterhaltung) fokussieren (Ofcom 2008). In einer On-Demand-Welt, in der die Nutzerinnen und Nutzer gezielt Inhalt abrufen, wann und wo sie diese nutzen möchten, verschärft sich dieses Problem nochmals. Gerade bei der jungen Bevölkerung lässt sich der Wandel besonders gut beobachten. Natürlich nutzen auch junge Menschen weiterhin publizistische Inhalte, sie tun dies aber zunehmend über andere Kanäle. Die Nutzung findet vermehrt online und mobile statt. Neben Gratiszeitungen und kostenlosen Nachrichtenwebsites werden vor allem auch On-Demand- und Streaming-Plattformen sowie «Social Media» genutzt (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; siehe auch EMEK 2017a).

Bestehen bei Medien Informationsmängel?

Mediengütern ist eine starke Informationsasymmetrie zwischen Produzenten und Konsumenten eigen. Da Medieninhalte ständig neu produziert werden, ist die Bewertung ihrer Qualität schwierig. Dabei ist die Beurteilungsunsicherheit bei Informationsangeboten grösser als bei Unterhaltungsangeboten.

Um Informationsmängel zu beheben, sind zwei Strategien möglich.

- Die besser informierte Marktseite kann zusätzliche Informationen bereitstellen, etwa durch den Aufbau einer bestimmten Reputation (etwa durch Markenbildung), über Qualitätssicherungsmassnahmen oder Ähnliches (sogenanntes Signaling).
- Die schlechter informierte Marktseite kann externe Orientierungshilfen für die Nutzungsentscheidung (z. B. Medienkritik; Förderung der Medienkompetenz; Bewertungen durch andere Nutzerinnen und Nutzer) hinzuziehen (sogenanntes Screening). Hier bieten sich mit der Digitalisierung neue, vor allem auch technische, Möglichkeiten.

Gleichzeitig verdeutlicht die Diskussion um «Fake News» und «Filterblasen», dass die Beurteilung der Qualität von Medieninhalten auch in der digitalen Welt alles andere als einfach ist. Einzuschätzen, wer der Absender eines Inhalts ist, welche Quellen vertrauenswürdig sind und wie Inhalte produziert wurden, ist schwierig. Auch die Beurteilung der Qualität von Suchergebnissen von Suchmaschinen, der Funktionsweise von sozialen Netzwerken oder der Logik von Algorithmen ist aufgrund von Informationsasymmetrien nur beschränkt möglich (Ofcom 2008).

Zeichnen sich Medienmärkte dadurch aus, dass Monopole günstiger produzieren?

Die Fixkosten in der Medienbranche sind traditionell hoch und weitgehend unabhängig von der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer.³ Die Kosten für die erste Kopie (First Copy Costs) sind hoch (technische Infrastruktur, Druckmaschinen, Vertriebsnetz, aber auch der Personalaufwand für die Redaktion und kreatives Personal), die Kosten für die Vervielfältigung im Vergleich zu den Fixkosten niedriger (Print) bis inexistent (Rundfunk). Entsprechend gibt es in Medienmärkten eine starke Fixkostendegression. Die Durchschnittskosten sinken also mit steigender Anzahl Nutzerinnen und Nutzer immer weiter: Der Anbieter mit den meisten Nutzerinnen und Nutzern kann am günstigsten produzieren (Tendenz zur Monopolisierung).

Mit der Digitalisierung haben sich die Fixkosten der Medienproduktion verringert. Einerseits wurde die audiovisuelle Produktion aufgrund neuer Technologien günstiger. Andererseits können digitale Medien die Kosten für Druck und Vertrieb einsparen. Entsprechend hat die Zahl von Fernsehkanälen und Websites stark zugenommen. **Doch die Produktion publizistischer Inhalte bleibt weiterhin teuer.** Ob online oder offline: Wer kontinuierlich journalistische Leistungen erbringen will, muss eine Redaktion bezahlen, die Zeit und Ressourcen für Recherche, Analyse, Bewertung und Qualitätskontrolle hat. Das erklärt, weshalb wir nicht dauernd Markteintritte neuer journalistischer Anbieter beobachten können, respektive wieso neue journalistische Start-ups ebenfalls oftmals finanzielle Probleme haben. Zudem sind bestimmte audiovisuelle Produktionen – insbesondere fiktionale Stoffe (Serien, Filme) – weiterhin mit hohen Kosten verbunden.

Neben der Fixkostendegression spielen im Mediensektor auch **Verbundvorteile** eine Rolle, namentlich die Mehrfachverwertung von Inhalten in mehreren Regionen oder auf mehreren Kanälen. Die Umsetzung konvergent arbeitender Newsrooms verdeutlicht, wie wichtig Verbundvorteile und die damit zu realisierenden Synergien in der digitalen Medienwelt sind.

2.1.3. Folgen für die Finanzierung von Publizistik

Welche Folgen können öffentliche und Clubgüter, positive Externalitäten, Informationsasymmetrien sowie Fixkostendegression und Verbundvorteile für die Publizistik im digitalen Zeitalter haben?

Präsenz auf zwei Märkten: Publikumsmarkt und Werbemarkt

Medien können sich oftmals nicht oder nicht vollständig auf dem Publikumsmarkt finanzieren. Die **Zahlungsbereitschaft für Medien kann nicht abgeschöpft werden.**

- Bei Medien ohne Verschlüsselung oder Bezahlschranke besteht keine Ausschliessbarkeit vom Konsum – es handelt sich also um öffentliche Güter. Entsprechend sind die Konsumentinnen und Konsumenten nicht bereit, für das Angebot zu bezahlen, sogar wenn sie an diesen Medieninhalten interessiert sind.
- Medien haben zahlreiche positive Externalitäten. Der gesellschaftliche Nutzen publizistischer Medien wird in der individuellen Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer aber nicht berücksichtigt, was zu einer Unternachfrage und damit auch zu einer Unterproduktion gesellschaftlicher relevanter Medieninhalte führt (Hettich/Schelker 2016).
- Aufgrund von Informationsasymmetrien können die Konsumentinnen und Konsumenten die Qualität von Medieninhalten nicht immer beurteilen. Ohne sich der Qualität des Produkts, zumal einer einzelnen journalistischen Leistung, sicher zu sein, ist die Zahlungsbereitschaft tief.

An sich würde dies zu einer Unterproduktion publizistischer Inhalte führen, sogar wenn die Konsumentinnen und Konsumenten diese Inhalte wünschen. Allerdings hat bei Medien über eine lange Zeit die **Werbewirtschaft als alternative Finanzierungsquelle** fungiert. Dadurch waren Medien dennoch ein gutes Geschäft.

³ Die Höhe der Fixkosten ist je nach Mediengattung unterschiedlich. In der audiovisuellen Produktion und bei Printzeitungen sind sie deutlich höher als im Radio. Nicht zu vernachlässigen sind aber bei allen Medien die Kosten für die Redaktion (sofern publizistische Inhalte vom Anbieter als relevant erachtet werden).

Doch das ändert sich. Die Werbewirtschaft ist heute für die Distribution ihrer Botschaften nicht mehr zwingend auf publizistische Medien angewiesen, sondern kann potenzielle Konsumentinnen und Konsumenten über Suchmaschinen, soziale Medien und Kleinanzeigenportale ebenfalls und ohne Streuverluste erreichen. Entsprechend stagnieren oder sinken die Werbeeinnahmen von Medienorganisationen. Die Nettowerbeumsätze von Kaufzeitungen haben von 1995 bis 2015 um rund eine Milliarde Franken auf nun noch weniger als 700 Millionen Franken im Jahr abgenommen. Gleichzeitig verdienen publizistische Anbieter mit Onlinewerbung laut Recherchen der NZZ derzeit nur etwas mehr als 80 Millionen Franken pro Jahr (Stadler 2016). Der Einbruch der Printwerbung wird also bei weitem nicht kompensiert und Quersubventionierungen aus lukrativen neuen Geschäftsbereichen (digitale Transaktionsplattformen) sind betriebswirtschaftlich kaum zu rechtfertigen (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017). Zudem ist im Fernsehwerbemarkt mittelfristig ebenfalls mit einer deutlichen Abnahme der Nettowerbeumsätze zu rechnen. Zusammen führen die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Nutzer und die Verlagerung der Werbung zu neuen Intermediären im Internet vor allem zu einer Finanzierungskrise des Journalismus auf regionaler und nationaler Ebene. Es ist unsicher, ob sich Onlinejournalismus, von Nischenangeboten abgesehen, alleine auf Werbe- und Bezahlmärkten refinanzieren lässt (Lobigs 2017).

Ausschliessbarkeit wird möglich, ist aber nicht unbedingt wünschenswert

Dank technologischer Fortschritte ist eine Ausschliessbarkeit von Konsum heute möglich (Verschlüsselung; Bezahlschranken). Das erlaubt es nun, bestimmte Medienangebote wie beispielsweise Sparten-sender für bestimmte Zielgruppen marktlich bereitzustellen. **Angesichts der positiven Externalitäten**, die bei der Nutzung bestimmter publizistischer Inhalte erwartet werden, ist der Ausschluss der Nutzerinnen und Nutzer von Konsum volkswirtschaftlich gesehen **gar nicht unbedingt wünschenswert**, da mit Blick auf eine informierte Meinungs- und Willensbildung möglichst viele Personen Medieninhalte nutzen sollen (Berg/Lowe/Lund 2014; Ofcom 2008).⁴ Weiter ist ein Ausschluss potenzieller Nutzerinnen und Nutzer auch betriebswirtschaftlich nicht unbedingt erwünscht.

Zudem ist die **Marktfähigkeit gewisser Angebote trotz Ausschliessbarkeit eingeschränkt**: Auch Pay-TV und Streamingdienste müssen sich refinanzieren und werden deshalb nur Angebote für Publikumsgruppen bereitstellen, die genügend gross und kaufkräftig sind. Kleine oder zu wenig zahlungskräftige Interessengruppen werden kaum bedient (Kiefer 1999). In kleinen Märkten – wie etwa den sprachregionalen Publikumsmärkten in der Schweiz – sind einheimische fiktionale Eigenproduktionen (Serien, Filme) kaum refinanzierbar (Berg/Lowe/Lund 2014). Entsprechend fokussieren Pay-TV-Anbieter sich zumeist auf internationale Filme und Serien sowie Sportübertragungen.

Grössen- und Verbundvorteile begünstigen Konzentration

Grössen- und Verbundvorteile begünstigen Konzentration und die Errichtung von Markteintrittsbarrieren. Machtballungen sind im Mediensektor aber nicht nur ökonomisch problematisch, sondern vor allem auch publizistisch und gesellschaftspolitisch.

Insbesondere die ausgeprägte **Fixkostendegression** ist ein **wichtiger Treiber für horizontale Konzentration**: Aufgrund der Fixkosten für publizistische Produkte haben Medienunternehmen einen Anreiz, mit ihren Inhalten möglichst viele Nutzerinnen und Nutzer zu erreichen und so die Durchschnittskosten zu senken. Dies begünstigt Konzentration in regionalen Pressemärkten und sprachregionalen Fernsehmärkten. Stark konzentriert sind auch die Märkte für Distribution, soziale Netzwerke und Suchmaschinen. Diese neuen Akteure, die für das Auffinden und Bereitstellen von Inhalten zentral geworden sind, verfügen oftmals über beträchtliche Marktmacht. Grössenvorteile sind zugleich hohe Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen, da ein Anbieter mit grosser Marktmacht günstigere Kostenstrukturen hat als ein neu in den Markt eintretender Konkurrent, der die notwendigen fixen Investitionskosten erst noch amortisieren muss.

⁴ Mit Ausnahme des Schutzes vor bestimmten als nicht geeignet erachteten Inhalten (z. B. im Bereich des Jugendmedienschutzes).

Verbundvorteile begünstigen ebenfalls **horizontale Konzentration**. Regionen übergreifendes Medieneigentum ermöglicht Synergien und damit tiefere Durchschnittskosten, als wenn in jeder Region unabhängige Medienunternehmen existieren. Dies führt auch dazu, dass politische Räume und durch Konzentration entstandene Medienangebote nicht (mehr) deckungsgleich sind, was für die Realisierung positiver Externalitäten (bspw. Informiertheit über kantonale Politik) ein Nachteil sein kann. Darüber sind Verbundvorteile auch ein Anreiz für **multimediale Konzentration**, da so die Mehrfachverwertung von Inhalten über verschiedene Mediengattungen hinweg möglich wird.

Allerdings weisen kleine Mediensysteme besondere Marktstrukturen auf, die durch die Digitalisierung nicht beseitigt werden. So sind aufgrund der Kleinheit der Bevölkerung die Zuschauer- und Werbemärkte automatisch deutlich kleiner als in grossen Ländern. Entsprechend sind sogar Inhalte, die in grossen Staaten problemlos marktlich bereitgestellt werden können, nicht immer refinanzierbar. Zudem setzt auch die vom Gesetzgeber gewollte starke Stellung der SRG SSR der Entwicklung privater Anbieter gewisse Grenzen. In der Schweiz ist die Situation noch akzentuierter: Erstens besteht aufgrund der Mehrsprachigkeit nicht einmal ein nationaler Medienmarkt. Zweitens hat die Schweiz gleichsprachige grosse Nachbarstaaten, was für inländische Anbieter zu einer starken Konkurrenz nicht nur auf dem Zuschauermarkt, sondern aufgrund von Werbefenstern auch auf dem Werbemarkt führt.

2.2. Gesellschaftspolitische Perspektive: Meritorik

Medien weisen nicht nur aus ökonomischer Perspektive eine Reihe von Besonderheiten auf. Zusätzlich können Medien auch aus gesellschafts- wie demokratiepolitischer Perspektive betrachtet werden. Nicht Marktversagen, sondern politische, soziale und kulturelle Argumente stehen dann im Zentrum. Ökonomen fassen solche Positionen unter dem Begriff der Meritorik. **Die beiden Perspektiven sollten dabei nicht als Gegensätze begriffen werden.** Zwischen der ökonomischen Argumentation mit positiven Externalitäten und der gesellschaftspolitischen Sichtweise auf die grosse Bedeutung von Publizistik bestehen viele Anknüpfungspunkte.

2.2.1. Medien als Wirtschafts- und Kulturgüter

Ausgangspunkt gesellschaftspolitischer Argumente ist die Feststellung, dass Medien nicht nur Wirtschafts-, sondern auch Kulturgüter sind.

Publizistische Medien haben eine grosse soziale, kulturelle und politische Bedeutung für die Gesellschaft. Massenmedien beeinflussen das soziale und kulturelle Leben, sie kreieren durch die Verbreitung wie die Reflexion von Werten, Normen und Wissen eine gemeinsame Identität und tragen damit zum Zusammenhalt und zur Integration der Gesellschaft bei. Medien stellen dauerhaft und daher massgeblich Öffentlichkeit her und verbreiten die wesentlichen Ereignisse, Themen und Meinungen aus der gesamten Gesellschaft. Sie bieten zudem auch ein Forum für (politische) Debatten und Informationen, und sie sorgen dafür, dass (politische) Ideen und Inhalte allgemein bekannt werden. Dies ist für das Funktionieren moderner Gesellschaften, zumal für demokratisch verfasste Gesellschaften, zentral, denn die Bürgerinnen und Bürger erhalten durch die Medien jene Informationen, welche sie für die politische Meinungs- und Willensbildung benötigen. Neben der Informationsfunktion wird Medien auch eine Kontrollfunktion zugeschrieben: Sie sollen die politischen, ökonomischen Macht- wie Positionsinhaber kritisieren wie kontrollieren. Die Herstellung von Öffentlichkeit, die Produktion von Meinungsvielfalt und die Herausbildung gesellschaftlicher Normen sperren sich aber gegen eine Bewertung anhand ökonomischer Kriterien (Heinrich 2001). Dem entspricht die Position des Bundesrates (2016), wenn er in seinem Bericht zum Service public festhält: «Medien haben in einer Demokratie eine gesellschaftliche und kulturelle Bedeutung, die über den rein ökonomischen Wert hinausgeht.»

Da Medien nun aber nicht nur Wirtschaftsgüter sind, lässt sich Medienregulierung nicht nur ökonomisch begründen. Die Korrektur von Marktversagen und ein funktionierender ökonomischer Wettbewerb sind in dieser Perspektive für Ziele wie publizistische Vielfalt und Qualität keine Garantie. **Marktlich finanzierte Medien müssen Inhalte produzieren, die sich refinanzieren lassen.** Dies können durchaus auch Inhalte sein, die der politischen, sozialen und kulturellen Bedeutung von Medien gerecht werden.

Viele private Medienanbieter verfolgen nicht alleine wirtschaftliche Interessen, sondern leisten einen wichtigen Beitrag für die demokratische Gesellschaft. Doch ökonomische Logik und publizistische Logik sind nicht zwingend deckungsgleich.

Besonders deutlich wird dies bei der Werbefinanzierung. Diese hat zwar die fehlende Zahlungsbereitschaft der Rezipienten aufgefangen, doch gibt es – so insbesondere beim Fernsehen – Konsequenzen für die Inhaltsproduktion. **Der relevante Marktpartner ist die Werbewirtschaft**, die Marktpreise für die Verbreitung ihrer Botschaften bezahlt. Daraus resultiert, dass vor allem das Fernsehen die Inhalte in erster Linie nach den Präferenzen der werbetreibenden Wirtschaft ausrichtet (muss). Diese ist aber nur an bestimmten werberelevanten Zielgruppen interessiert: Ökonomisch gesehen wird der Werbewirtschaft die gemessene, geschätzte oder angenommene Aufmerksamkeit des Publikums verkauft. Mit publizistischen Inhalten sollen werbefinanzierte Medienunternehmen ein – was Grösse und Zielgruppe betrifft – werblich interessantes Publikum und ein geeignetes Umfeld für Werbung schaffen. Gleichzeitig wird versucht, Reichweite in der Zielgruppe mit möglichst kostengünstigen Programmen zu generieren (Baker 2002; Berg/Lowe/Lund 2014; Kiefer/Steininger 2014; Polynomics 2016). In der Schweiz kommen erschwerend die Kleinheit der sprachregionalen Fernsehmärkte (kleine Publikums- und Werbemärkte) sowie die starke Stellung ausländischer Privatsender und der SRG SSR hinzu. Entsprechend konzentrieren sich sprachregionale Privatfernsehsender in der Schweiz hauptsächlich auf eingekaufte Unterhaltung und eine überschaubare Anzahl an Eigenproduktionen im nicht-fiktionalen Bereich. Alles andere scheint ökonomisch nicht sinnvoll zu sein.

Gesellschaftspolitische Perspektiven erachten deshalb über einen funktionierenden ökonomischen Wettbewerb mehrerer Medienanbieter hinaus einen publizistischen Wettbewerb für notwendig. Dieser ist kein Wettbewerb um tiefere Kosten, sondern idealtypisch ein Wettbewerb um bessere Inhalte.

2.2.2. Meritorik und Digitalisierung

Die Digitalisierung hat an den genannten gesellschafts- wie demokratiepolitischen Argumenten grundsätzlich nichts verändert. **Auch in Zukunft werden aus gesellschaftspolitischer Perspektive publizistische Medieninhalte benötigt, die der Markt nicht oder nicht alleine bereitstellen kann.** Hinzu kommt, dass es nicht allein um die Her- und Bereitstellung von Informationen geht, sondern um die Ermöglichung der gesellschaftlichen Debatte (Forum; Herstellung von Öffentlichkeit).

Doch die Digitalisierung verändert, wie Publizistik künftig produziert, distribuiert und auffindbar gemacht werden muss. Ihre politische, soziale und kulturelle Bedeutung können Medien nur entfalten, wenn publizistische Inhalte den Weg zu den Einwohnerinnen und Einwohnern finden und die Gesellschaftsmitglieder an der (medien-)öffentlichen Debatte teilhaben und teilnehmen können. Angesichts der sich rapide wandelnden Mediennutzung und der Entwicklung hin zu einer On-Demand-Welt müssen publizistische Inhalte aus gesellschaftspolitischer Perspektive zusätzlich in neuer Form und auf neuen Plattformen bereitgestellt werden.

- Die Digitalisierung erlaubt **neue Erzähl- und Darstellungsformen**, insbesondere die multimediale Verknüpfung von Text, Bild, Ton und Video («digital storytelling») sowie den Einsatz neuer Technologien wie verschiedene Formen virtueller Realität (VR, AR, MR). Gleichzeitig können auch publizistische Produkte unter- und miteinander verlinkt werden.
- Die Mediennutzung findet zunehmend online und mobile statt. Gerade junge Menschen nutzen neben Gratiszeitungen und kostenlosen Nachrichtenwebsites vor allem On-Demand- und Streaming-Plattformen sowie «Social Media» (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; siehe auch EMEK 2017a). Publizistische Inhalte müssen **neuen Nutzungsformen gerecht werden**.
- Immer häufiger findet die Nutzung von Publizistik auf «Social Media» statt, was die Refinanzierbarkeit noch weiter erschwert. Eine **Präsenz auf neuen Plattformen** ist dennoch notwendig, um das Publikum weiter zu erreichen.
- Medien können sich in der digitalen Welt **nicht nur auf die Produktion von eigenen Inhalten beschränken**. Immer mehr kommerzielle und nicht-kommerzielle Inhalte werden auf digitalen Plattformen – die aber selbst grossen kommerziellen Internetfirmen gehören – verfügbar gemacht. Auch

dadurch wird es immer schwieriger, zwischen geprüften journalistischen Inhalten, kommerzieller Kommunikation (Werbung und PR) und Falschmeldungen («Fake News») zu unterscheiden. Generell gilt: Ihre Funktion für die Gesellschaft können Medien nur dann erfüllen, wenn es ihnen gelingt, die Bevölkerung in demokratische Debatten einzubinden, Informationen von Dritten zu kontextualisieren, Beiträge von Nutzerinnen und Nutzern zu moderieren und die eigenen publizistischen Inhalte auffindbar sind (Goodman 2013). Dies erfordert von den Medienorganisationen wie den Journalistinnen und Journalisten neue Kompetenzen (Lobigs 2017). Gleichzeitig ist aber auch Medienkompetenz bei den Nutzerinnen und Nutzern notwendig.

Zusammenfassend wird aus gesellschaftspolitischer Perspektive auch Regulierung für notwendig erachtet, die über die mit der ökonomischen Perspektive begründete Korrektur von Marktversagen hinausgeht.

3. Instrumente der Medienpolitik

Aufgrund der in Abschnitt 2 geschilderten Besonderheiten von Medien regulieren alle demokratischen Staaten den Mediensektor in irgendeiner Form. **Aus ökonomischer Perspektive stellt Marktversagen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Regulierung dar. Aus gesellschaftspolitischer Perspektive dagegen ist die Korrektur von Marktversagen alleine noch keine Garantie für die Produktion qualitativ hochwertiger und vielfältiger Medienleistungen.**

Doch welche Instrumente stehen der Medienpolitik hierzu eigentlich potenziell zur Verfügung? Im Folgenden werden Instrumente, die an privaten und öffentlichen Medienorganisationen, Netzbetreibern und Plattformen sowie an der Mediennutzung ansetzen kurz vorgestellt.

3.1. Regulierung privater Medienorganisationen

Regulierung kann Voraussetzungen schaffen, damit private Medienorganisationen ein publizistisches Angebot bereitstellen, das sich von unter rein marktlichen Bedingungen (d. h. gemäss den Präferenzen der Werbewirtschaft) produzierten Medienleistungen unterscheidet.

Konzessionierung: Der Zugang zum Radio- und Fernsehmarkt war, zunächst aus technologischen Gründen (Frequenzknappheit), bis vor wenigen Jahren an die Vergabe einer Konzession gebunden. Das ist heute nicht mehr der Fall. Dennoch gibt es konzessionierte Veranstalter, die einen regionalen Leistungsauftrag erfüllen (im Gegenzug für Verbreitungsprivilegien und/oder Gebührengelder). Durch Konzessionierungsverfahren kann sichergestellt werden, dass private Radio- und Fernsehsender mit ihrem Programm einen Beitrag zur Erfüllung der gesellschaftspolitischen Funktionen der Medien, so für bestimmte Regionen, leisten.

Konzentrationsregulierung: Medienmärkte neigen zur Konzentration, was weder ökonomisch noch publizistisch wünschenswert ist. Über das Wettbewerbsrecht hinaus, das einen funktionierenden ökonomischen Wettbewerb garantieren soll, bestehen Möglichkeiten zur spezifischen Regulierung von Medienkonzentration, um die Entstehung publizistischer Machtballungen zu vermeiden.

Subventionen: Medienorganisationen können direkt oder indirekt finanziell unterstützt werden. In der Schweiz wird heute beispielsweise ein Teil der privaten Radio- und Fernsehstationen auf lokal-regionaler Ebene mit Gebührengeldern direkt unterstützt und Presseverlage profitieren indirekt von einem tieferen Mehrwertsteuersatz und günstigeren Posttarifen. Damit soll sichergestellt werden, dass für die Produktion von Medienleistungen letztlich mehr Ressourcen zur Verfügung stehen.

Inhaltsregulierung: Über die Einhaltung der allgemeinen Rechtsordnung hinaus, wurden Radio und Fernsehen immer auch inhaltlich reguliert, wobei zwischen Vorgaben (z. B. Quoten für europäische Inhalte) einerseits sowie Beschränkungen und Verboten andererseits (z. B. Jugendmedienschutz) zu unterscheiden ist.

3.2. Institutionalisation einer öffentlichen Medienorganisation

Private Medienorganisationen leisten einen wichtigen publizistischen Beitrag für die demokratische Gesellschaft. Gleichzeitig verfolgen sie legitime wirtschaftliche Interessen und produzieren Inhalte, die sich auf dem Markt refinanzieren lassen. Im Gegensatz dazu können sich idealtypisch öffentliche Medienorganisationen aufgrund der ausschliesslichen Finanzierung aus öffentlichen Mitteln darauf konzentrieren, eine publizistische Leistung im öffentlichen Interesse zu erbringen.⁵

Öffentliche Medienorganisationen zeichnen sich durch drei Besonderheiten aus (Jarren/ Donges 2005):

- **Inhalte:** Von einer öffentlichen Medienorganisation werden bestimmte Formate und Genres (z. B. Nachrichten, Bildung, Dokumentationen etc.), eine bestimmte Machart der Inhalte (qualitativ hochwertig, innovativ, kreativ, ausgewogen, nach ethischen Standards etc.) und die Erbringung bestimmter Funktionen für die Gesellschaft (Zusammenhalt, nationale Identität, kulturelle Vielfalt, Berücksichtigung von Minderheiten etc.) erwartet (Programmauftrag).
- **Organisationsform:** Öffentliche Medienorganisationen sind idealtypisch nicht-kommerziell institutionalisiert und damit keinem Gewinnziel verpflichtet. Anders als kommerzielle Rundfunksender können sie sich aufgrund der öffentlichen Finanzierung auf die Erfüllung eines Programmauftrags fokussieren.
- **Rechenschaftspflichten:** Medienleistung und Organisationsweise einer öffentlichen Medienorganisation müssen im Lichte des gesellschaftlichen Wandels immer wieder neu ausgehandelt werden. Entsprechend zentral sind Rechenschaftspflichten (oder Accountability-Mechanismen) für die Legitimation gegenüber der Bevölkerung.

3.3. Regulierung von Netzbetreibern und Plattformen

Medieninhalte müssen den Weg zum Publikum finden, weshalb auch die Regulierung von Distributionsunternehmen und neuen Intermediären wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerken an Bedeutung gewinnt. Die Regulierung ist aber auch aus anderen Gründen, so Datenschutz oder dem ungefilterten Zugang zu Informationen, notwendig.

Zugang zu Netzen und Auffindbarkeit: Den Distributionsunternehmen für den Rundfunksektor kann vorgeschrieben werden, bestimmte Sender integral zu verbreiten (Must Carry) oder diese zumindest bezüglich Verbreitung des Signals und zugehöriger Dienste (Electronic Program Guide etc.) fair und nichtdiskriminierend zu behandeln. Damit Medieninhalte ihren Weg zu den Nutzerinnen und Nutzern finden, ist auch auf privilegierte Auffindbarkeit zu achten. Hierbei ist insbesondere wettbewerbsrechtliche Ex-ante-Regulierung zentral.

Universaldienst: Für eine Teilhabe an der modernen Gesellschaft ist eine schnelle Internetverbindung unterdessen von grosser Bedeutung. Zur Verhinderung eines «Digital Divide» kann eine Grundversorgung der gesamten Bevölkerung mit Breitbandinternet mittels einer Universaldienstverpflichtung erreicht werden.

Netzneutralität: Die Interessen von Netzbetreibern und Internetunternehmen, die für die Bereitstellung ihrer Angebote Bandbreite benötigen, sind nicht immer deckungsgleich. Vorgaben zur Sicherstellung der Netzneutralität können garantieren, dass alle übermittelten Inhalte gleichbehandelt und nicht bestimmte Anbieter von Inhalten bevorzugt oder benachteiligt werden (beispielsweise aufgrund von Konkurrenzinteressen des Netzbetreibers).

Datenschutz: Bei der Nutzung von Onlineangeboten fallen zahlreiche personenbezogene Daten an, über deren Verwendung wenig Transparenz besteht. Hierbei stellt sich die Frage, inwiefern Regulierung zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten nötig ist (beispielsweise bezüglich verständlicher Nutzungsbedingungen; Opt-In als Standard).

⁵ Die SRG SSR weicht von diesem Idealtypus öffentlicher Medienorganisationen ab, weil sie durch ihre Mischfinanzierung auch auf dem Werbemarkt tätig.

Governance von Algorithmen: Algorithmen von Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, die darüber bestimmen, welche Inhalte bestimmten Nutzerinnen und Nutzern angezeigt bzw. nicht angezeigt werden, wurden unter kommerziellen Gesichtspunkten entwickelt und sind nicht transparent. Sie prägen aber die Wahrnehmung von Wirklichkeit genauso wie publizistische Medien (Just/Latzer 2017). Entsprechend stellen sich Fragen der Governance (Saurwein/Just/Latzer 2015), wobei insbesondere ein Diskurs mit den Plattformen nötig ist (Lobigs 2017).

3.4. Unterstützung einer verantwortlichen Verwendung von Medien

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung einer verantwortlichen und kompetenten Verwendung «alter» und «neuer» Medien.

Medienkompetenz: Über die Bedienung technischer Geräte hinaus braucht es die Fähigkeit, Quellen kritisch beurteilen, die Qualität von Informationen einschätzen sowie die Funktionsweise von Journalismus und neuen Intermediären und deren Algorithmen begreifen zu können. Medienkompetenz kann aber noch umfassender verstanden werden als nur als Kompetenz zur Mediennutzung. Vielmehr soll es auch darum gehen, (neue) Medien für die eigene Lebensgestaltung kompetent einsetzen zu können, was auch eine aktive Beteiligung an der Produktion von Inhalten oder an medienpolitischen Prozessen umfassen kann (Schejter/Tirosh 2017).

Abbau von Informationsasymmetrien: Daneben sind aber auch Massnahmen denkbar, um die Informationsasymmetrie auf Medienmärkten zu beseitigen, in dem die Möglichkeiten zum Screening verbessert werden (bspw. verstärkte Medienkritik in den Medien; Selbstregulierung mit Zertifizierung etc.).

Nutzungsanreize: Der Konsum publizistischer Inhalte kann gefördert werden, damit es überhaupt erst zu positiven Externalitäten kommt. Eine solche Förderung ist bei öffentlichen Medien möglich durch die Finanzierung über eine pauschalisierte Haushaltsabgabe, die Produktion von Qualitätsprogrammen, einen Verzicht auf Werbung oder auch durch Markenbildung (Polynomics 2016).

4. Medienpolitik für die digitale Schweiz: Standpunkt der EMEK

4.1. Rekapitulation: Besonderheiten von Medien und Instrumente der Regulierung

Der technologische Fortschritt verändert die ökonomischen Bedingungen der Medienproduktion und -distribution grundlegend. Dennoch sind aus **ökonomischer Perspektive** zahlreiche Besonderheiten von Medien zu nennen (siehe Abschnitt 2.1):

- Aufgrund der mangelnden Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten für Publizistik, sind private Medienorganisationen auf Werbung als Finanzierungsquelle angewiesen. Doch die Werbung verlagert sich zu nicht-publizistischen Anbietern im Internet wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerken.
- Auch wenn die Digitalisierung den Ausschluss von Nicht-Zahlern erleichtert (Verschlüsselung, Bezahlschranken), sind gerade in kleinen Märkten kostenintensive publizistische Medieninhalte nicht marktlich refinanzierbar.
- Trotz tieferer Fixkosten für die audiovisuelle Produktion und digitalen Journalismus: Die Fixkosten bleiben relativ hoch. Fixkostendegression und Verbundvorteile begünstigen Medienkonzentration. Der Medienvielfalt sind in einem mehrsprachigen Kleinstaat wie der Schweiz aus ökonomischen Gründen enge Grenzen gesetzt. Das Problem tritt in den kleineren Sprachregionen verstärkt auf.

Die Digitalisierung ändert wenig an den Argumenten einer **gesellschafts- wie demokratiepolitischen Perspektive** (siehe Abschnitt 2.2), dass aufgrund ihrer politischen, sozialen und kulturellen Bedeutung auch in Zukunft publizistische Medieninhalte benötigt werden, die der Markt nicht oder nicht alleine bereitstellen kann. Allerdings stellt die Digitalisierung Medienorganisationen **nicht nur vor die Herausforderung, wie sich Publizistik finanzieren und produzieren lässt, sondern auch, wie publizistische**

Inhalte ihren Weg zu den Nutzerinnen und Nutzern finden können. Denn Bedeutung erlangen publizistische Medien nicht mit der Produktion, sondern erst mit ihrer Nutzung. Angesichts des Bedeutungszuwachses von neuen Plattformen im Internet und der sich verändernden Mediennutzung garantiert die Produktion von Publizistik noch nicht deren Auffindbarkeit und Nutzung. Publizistische Anbieter können sich damit nicht nur auf die Produktion beschränken, sondern brauchen auch neue Kompetenzen, so um Inhalte in geeigneter Form bereitzustellen, Bewertung von Inhalten in adäquater Weise zu ermöglichen und den Austausch zwischen den gesellschaftlichen Gruppen zu ermöglichen.

Während **aus ökonomischer Perspektive Marktversagen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Regulierung** darstellt, ist die **Korrektur von Marktversagen aus gesellschaftspolitischer Perspektive nicht zwingend ausreichend** für die Produktion qualitativ hochwertiger und vielfältiger Medienleistungen (Meritorik).

Der Medienpolitik stehen zur Sicherstellung von Produktion, Distribution und Konsumtion publizistischer Inhalte zahlreiche Instrumente zur Verfügung (siehe Abschnitt 3). Dazu gehören die Regulierung privater Medienorganisationen (z. B. Konzessionierung oder Subventionen), die Institutionalisierung einer öffentlichen Medienorganisation, die Regulierung von Netzbetreibern und Plattformen (z. B. Netzzugang und Netzneutralität) sowie Massnahmen zur Unterstützung einer verantwortlichen Verwendung von Medien.

4.2. Empfehlungen für die Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft

Für eine funktionierende Demokratie braucht es politisch informierte und am politischen Prozess teilhabende Bürgerinnen und Bürger. Die EMEK stellt sich klar auf den Standpunkt, dass **für den gesellschaftlichen Diskurs in einer direkten Demokratie publizistische Medien auch im Internetzeitalter weiterhin relevant und unabdingbar sind**. Allerdings haben sich die Nutzungsgewohnheiten und -möglichkeiten dramatisch verändert, weshalb die Finanzierung und Auffindbarkeit von Publizistik erschwert wird.

Entsprechend stellt sich die **Frage nach der künftigen Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft durch die Politik**. Nicht erst mit der Digitalisierung und ihren Auswirkungen auf den Mediensektor wird über die Notwendigkeit und das Ausmass von Medienregulierung diskutiert.

- Aus ökonomischer Perspektive ist zumindest von einem teilweisen Marktversagen auszugehen, was eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Medienregulierung darstellt.
- Aus gesellschaftspolitischer Perspektive gelten die soziale, kulturelle und politische Bedeutung von Medien für die Gesellschaft als Grund für eine Medienregulierung über die Korrektur von Marktversagen hinaus.

Grundsätzlich kann der libertäre Standpunkt eingenommen werden, dass überhaupt keine staatlichen Eingriffe in den Mediensektor notwendig sind, da damit die aufgrund des Marktversagens suboptimale Ressourcenallokation nicht zwingend korrigiert wird und weil meritorische Argumente abgelehnt werden.

Die EMEK steht dafür ein, dass Wettbewerb im Mediensektor wünschenswert ist und dass sich die Innovationskraft von Medienanbietern möglichst ungehindert entfalten kann. Gleichzeitig hat die EMEK jedoch wiederholt die Position vertreten, dass die **Bedingungen eines komplett unregulierten freien Marktes auch im digitalen Zeitalter aufgrund der geschilderten Besonderheiten von Medien nicht genügen, um für die Gesellschaft und die Demokratie notwendige publizistische Leistungen anbieten zu können**. Auch wenn publizistische Medienleistungen marktlich nicht oder nur teilweise bereitgestellt werden können, gibt es dennoch ein öffentliches Interesse an ihrer Produktion, Distribution und Konsumtion. Folglich geht es nicht darum, ob es eine Medienpolitik überhaupt braucht, sondern darum, welche Medienpolitik es sein soll und welche Intensität regulatorischer Eingriffe für die Zielerreichung notwendig sind. Es ist zu diskutieren, mit welchen medienpolitischen Instrumenten eine Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Publizistik auch im digitalen Zeitalter erreicht werden kann.

Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen einer Medienpolitik, die an Angeboten oder an Anbietern ansetzt.

- Ein **angebotszentrierter Ansatz** verzichtet auf die Finanzierung bestimmter Medienorganisationen. Statt eine nationale Service-public-Anbieterin wie die SRG SSR zu institutionalisieren und private Radio- und Fernsehsender auf lokaler und regionaler Ebene mit an einen Leistungsauftrag gekoppelte öffentliche Gelder zu unterstützen, wird die Produktion bestimmter Inhalte ausgeschrieben und Produzenten können sich um die Finanzierung von Inhalten bewerben.
- Ein **anbieterzentrierter Ansatz** fördert nicht die Produktion bestimmter Inhalte, sondern unterstützt Organisationen, welche dann im Gegenzug einen Leistungsauftrag zu erfüllen haben. Dabei wird vom Standpunkt ausgegangen, dass Organisationen eigene publizistische Visionen für ein Gesamtangebot entwickeln, ein Ansetzen an der Struktur- resp. Organisationsebene die Medienfreiheit weniger zu tangieren droht und andauernde Ausschreibungen für einen hohen Verwaltungsaufwand sorgen würden.

Im Wissen darum, dass die Nutzung von Inhalten immer fragmentierter und individueller wird, hat sich die EMEK in ihren bisherigen Papieren zur Medienförderung (2014) und zum Service public (2015) zu einem anbieterzentrierten Ansatz bekannt. Die Mehrheit der Kommission vertritt diese Sichtweise weiterhin. Das Nebeneinander von privaten und öffentlichen Medienorganisationen hat sich im Grundsatz bewährt. Beide erbringen eine wichtige publizistische Leistung für die demokratische Gesellschaft. Dies gilt es aufrechtzuerhalten und gleichzeitig sollte mehr publizistischer Wettbewerb ermöglicht werden. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass publizistische Inhalte ihren Weg zum Publikum finden.

Hierfür können drei Massnahmenbereiche unterschieden werden: eine zukunftsgerichtete Medienförderung, eine öffentliche Medienorganisation und die Förderung selbstbestimmter Medienverwendung.

Zukunftsgerichtete Medienförderung

Die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer für Publizistik sowie die Verlagerung der Werbung zu neuen Internetakteuren erschweren die Finanzierung privater Medienangebote. Eine medienökonomische Expertise zuhanden der EMEK argumentiert gar, dass gesellschaftlich relevanter Onlinejournalismus aufgrund der Funktionsweise der digitalen Welt Gefahr läuft, durch pseudojournalistische Angebote verdrängt zu werden und nur mittels öffentlicher Finanzierung aufrechterhalten werden kann (Lobigs 2017).

Angesichts dieser Entwicklungen erachtet die EMEK eine direkte Medienförderung für notwendig. Die EMEK hat sich bereits in ihrem ersten Diskussionspapier zusätzlich zu indirekten Massnahmen (wie beispielsweise Förderung der Aus- und Weiterbildung) für die **Implementierung einer Onlinemedienförderung** ausgesprochen (EMEK 2014):

- So sollen einerseits im Sinne einer Anschubfinanzierung innovative Projekte wie Onlineplattformen und journalistische Start-ups, die zur Angebotsvielfalt beitragen, gefördert werden (ohne dabei den Wettbewerb zu stark zu verzerren).
- Andererseits sollen auch Projekte, Initiativen oder Produkte, die herausragende journalistische Leistungen erbringen und einen Beitrag zum gesellschaftlich relevanten Diskurs leisten, Unterstützung erhalten können.

Auch in ihrem Papier zur künftigen Medienordnung hat sich die EMEK deutlich für eine **technologie- und kanalneutrale direkte Medienförderung** ausgesprochen (EMEK 2017b). Heute erhalten in der Schweiz alle konzessionierten Regionalfernsehsender und zahlreiche Regionalradiostationen eine Förderung in Form des Gebührensplittings. Damit erbringen sie eine wichtige publizistische Leistung in ihren Sendegebieten. Mit Blick auf die Zukunft kann diese Förderung in die digitale Welt übertragen werden (von Broadcast zu Broadband), indem sie sich im Sinne der Konvergenz nicht mehr allein auf Leistungserbringung durch Radio- oder Fernsehprogramme bezieht.

SRG SSR im digitalen Zeitalter

Idealtypisch zeichnen sich öffentliche Medienorganisationen durch ihre **nicht-kommerzielle Institutionalisierung mit Programmauftrag, die öffentliche Finanzierung und Rechenschaftspflichten gegenüber der Gesellschaft** aus.⁶ Gerade in kleinen Ländern bieten öffentliche Medienorganisationen eine Garantie für kostenintensive inländische Produktionen, die sich marktlich nicht refinanzieren lassen (Information aber auch fiktionale Unterhaltung). Schon in ihrem Diskussionspapier zum Service public hat sich die EMEK für einen nationalen Service-public-Anbieter ausgesprochen, der ein publizistisches Angebot für die gesamte Bevölkerung erbringt (EMEK 2015).

Grundsätzlich teilt eine Mehrheit der EMEK die Auffassung des Bundesrates, dass **der öffentliche Rundfunk der SRG SSR den digitalen Verhältnissen angepasst werden müsse**, um auch weiterhin das junge Publikum zu erreichen (Bundesrat 2016). Denn die Mediennutzung findet vermehrt online und mobile statt. On-Demand- und Streaming-Plattformen sowie «Social Media» spielen gerade bei jungen Nutzerinnen und Nutzern eine zentrale Rolle (Puppis/ Schenk/Hofstetter 2017; siehe auch EMEK 2017a). Positive Externalitäten lassen sich aber nur realisieren, wenn Inhalte auch genutzt werden (Polynomics 2016). **Medien, die weiterhin ihr Publikum erreichen wollen, müssen deshalb online gehen und die Chancen, die das Internet für Journalismus bietet, nutzen**. Das gilt auch für öffentliche Medien (Goodwin 2014).

Anpassung an die digitalen Verhältnisse bedeutet aber nicht, dass die SRG SSR alles anbieten soll. Eine öffentliche Medienorganisation muss zwar innovativ sein dürfen, sich aber **von rein werbefinanzierten Anbietern unterscheiden**. Der Bundesrat hat deshalb in seinem Bericht zum Service public die Unterscheidbarkeit und Unverwechselbarkeit der Service-public-Angebote betont, was auch für die Legitimation wichtig sei: Die Hälfte der Gebühreneinnahmen soll der Information zufließen; das heutige Unterhaltungsangebot sei zu überprüfen; und der Dialog mit der Öffentlichkeit über die Leistungen des Service public müsse institutionalisiert werden (Bundesrat 2016). Der letzte Aspekt verweist darauf, dass sich die Andersartigkeit des Angebots nicht alleine mit inhaltlichen Detailvorgaben erreichen lässt. Wissenschaftliche Studien zeigen denn auch, dass international gesehen der Auftrag öffentlicher Medien in der Regel inhaltlich nur sehr allgemein definiert wird, da eine genaue Definition des Programmauftrags problematisch wäre. Nicht nur würde dies einen Eingriff in die Programmautonomie und Medienfreiheit bedeuten, sondern vor allem entstünden kaum bewältigbare Operationalisierungsprobleme. Entsprechend wird die notwendige **Andersartigkeit des Programms regulatorisch v. a. an Organisationsform und Rechenschaftspflichten festgemacht** (Puppis/Schweizer 2015). Andersartigkeit ist nur möglich mit einer stabilen öffentlichen Finanzierung für die Erfüllung eines nicht-kommerziellen Programmauftrags. Zudem können mittels Rechenschaftspflichten wie transparenten Berichten, Online-tools, «Landsgemeinden», Leistungsversprechen und -evaluationen die Beziehung zur Gesellschaft intensiviert und öffentliche Medien verpflichtet werden, sich gegenüber den Gebührenzahlerinnen und -zahlern zu erklären. Die EMEK hat schon in ihrem Diskussionspapier zum Service public auf die Bedeutung von Rechenschaftsmechanismen wie etwa publizistische Leistungsversprechen, interne und externe Evaluationen sowie Qualitätskontrollen verwiesen (EMEK 2015).

Die EMEK hat sich darüber hinaus aber auch Gedanken über die längerfristige Entwicklung gemacht. Wir sind bereits unterwegs in eine Zukunft, in der lineare Radio- und Fernsehkanäle an Bedeutung verlieren und in der alle Medien über Breitbandinternet verbreitet und voraussichtlich vor allem On-Demand genutzt werden. In einer solchen neuen Medienwelt muss die Anpassung des Service public an digitale Verhältnisse konsequent zu Ende gedacht und der Auftrag der SRG SSR neu ausgehandelt werden. Die Leistungen der SRG SSR bleiben auch in Zukunft zentral, um die gesamte Bevölkerung zu erreichen und verschiedene Teilöffentlichkeiten miteinander in einen Austausch zu bringen. Mittel- und langfristig ist aber unter völlig veränderten Produktions- und Nutzungsbedingungen zu diskutieren, welche Inhalte für die Erfüllung dieser Aufgabe bereitgestellt werden sollen (und was durch private Medienanbieter geleistet werden kann), wie Inhalte aufbereitet werden müssen, um für die Nutzerinnen und

⁶ Die SRG SSR weicht von diesem Idealtypus öffentlicher Medienorganisationen ab, weil sie durch ihre Mischfinanzierung auch auf dem Werbemarkt tätig.

Nutzern relevant zu sein, und wie sichergestellt werden kann, dass diese Inhalte angesichts der Rolle neuer Intermediärer und algorithmischer Selektion (Just/Latzer 2017) den Weg zur Bevölkerung finden. Angesichts dieser einschneidenden Veränderungen im Nutzungsverhalten ist zu diskutieren, den Service public nicht auf einen Anbieter zu beschränken (EMEK 2017b). Auch die Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit und Machbarkeit der Werbefinanzierung ist in dieser On-Demand-Zukunft für Anbieter von Service-public-Inhalten nicht mehr gegeben oder zumindest zu hinterfragen.

Selbstbestimmte Mediennutzung

Die Auffindbarkeit von Publizistik betrifft auch direkt Netzbetreiber, Plattformen und Kompetenzen der Nutzerinnen und Nutzer.

Durch **Regeln bezüglich Netzzugang, Netzneutralität und Algorithmen** sollte sichergestellt werden, dass die Bevölkerung weiterhin mit einem publizistisch umfassenden und vielfältigen Medienangebot versorgt wird. Zwar gibt es derzeit wenige Belege für die Existenz von «Filterblasen» oder «Echokammern», da nur eine Minderheit Social Media als Hauptnachrichtenquelle nutzen und auch die Personalisierung publizistischer Inhalte noch nicht sehr ausgereift ist. Hier könnten jedoch künftig Probleme entstehen, die einer Polarisierung der Gesellschaft Vorschub leisten (Zuiderveen Borgesius et al. 2016).

Daneben stellt die Digitalisierung hohe Anforderungen an die **Medienkompetenz** der Nutzerinnen und Nutzer. Über die Nutzung technischer Geräte hinaus ist es zentral, die Glaubwürdigkeit und Interessen von Quellen beurteilen zu können sowie die Funktionsweise von Journalismus und sozialen Netzwerken zu verstehen. Insbesondere gilt es, journalistische Leistungen von kommerzieller Kommunikation, Propaganda und (absichtlichen) Fälschungen («Fake News») unterscheiden zu können. Entsprechend braucht es Anstrengungen zur Förderung der Medienkompetenz. Medienkompetenz sollte jedoch nicht nur in diesem passiven Sinne als kompetenter Medienkonsum verstanden werden. Vielmehr kann auch ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Individuen (neue) Medien aktiv für ihre eigene Lebensgestaltung einzusetzen lernen, etwa durch die Beteiligung an der Produktion von Inhalten oder an medienpolitischen Prozessen (Schejter/Tirosh 2017).

4.3. Abschliessende Einschätzung

Eine aktive Politik zur Gestaltung der Schweizer Medienlandschaft im öffentlichen Interesse ist möglich und kann sich auf legitime öffentliche Interessen stützen. Die Medienpolitik kann dafür sorgen, dass publizistische Medienleistungen, durch journalistische Berufsangehörige realisiert, weiterhin bereitgestellt und aufgefunden werden.

Eine grundlegende Anforderung ist dabei, dass Medienpolitik die Medienfreiheit nicht gefährden darf und die Innovationskraft von Medienanbietern nicht behindern soll. Staatliche Eingriffe in die Medieninhalte sind in demokratischen Gesellschaften unzulässig. Aus diesem Grund spielt in allen Bereichen der Inhaltsregulierung auch die Selbstregulierung durch die Branche (ggf. in Form von Co-Regulierung staatlich angeregt und unterstützt) eine wichtige Rolle (u. a. Presserat, Jugendmedienschutz). Doch auf Ebene der Medienstrukturen kann Medienfreiheit nicht nur negativ (Freiheit von staatlichen Eingriffen), sondern auch positiv (Freiheit zur Kommunikation) verstanden werden (Baker 2002). Aus der Perspektive einer robusten Medienlandschaft lässt sich argumentieren, dass die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit und der Medienfreiheit (insb. Art. 16 und 17 Bundesverfassung) positiv zu verstehen sind, d. h. eine aktive Gestaltung der Informations-, Wissens- und Medienordnung zulässt. Von allgemein zugänglichen Informationen wird erwartet, dass sie in der Realität auch tatsächlich empfangen werden können. Vom Bund und von den Kantonen könnte nach diesem Verständnis erwartet werden, dass sie die Informationsfreiheit im Rahmen ihrer Kompetenz (für den Bund Art. 93 Bundesverfassung) aktiv gewährleistet. Durch Medienförderung, Institutionalisierung eines Service public und Regulierung von Netzbetreibern und Plattformen können mittels struktureller Massnahmen Bedingungen geschaffen werden, die letztlich indirekt die Produktion, Distribution und Konsumption publizistischer Medienleistungen begünstigen.

Eine solche Medienpolitik im öffentlichen Interesse ist im digitalen Zeitalter weiterhin von Bedeutung. Unsere Demokratie braucht Medien, die auch eine inländische Perspektive, einen Blick über die verschiedenen Sprachregionen und professionelle journalistische Leistungen zu erbringen vermögen.

Literatur

- Baker, C. E. (2002): *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, C. E./Lowe, G. F./Lund, A. B. (2014): A Market Failure Perspective on Value Creation in PSM. In: Lowe, G. F./Martin, F. (Hrsg.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, S. 105-126.
- Bundesrat (2016): *Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien*. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/Elektronische%20Medien/Medienpolitik/service-public-bericht.pdf>.
- EMEK (2014): *Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Medienfoerderung/EMEK_Standortbestimmung_Medienfoerderung_D.pdf.
- EMEK (2015): *Service-public-Medien in der Schweiz. Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Service_public/EMEK_Beitrag_zum_Service_public_D.pdf.
- EMEK (2017a): *Zwischen Digitalisierung und «analogen Oasen». Wie sich junge Generationen informieren*. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/5.7.17_Mediennutzung_vaj_lem.pdf.
- EMEK (2017b): *Zukunft der Medien- und Kommunikationsordnung Schweiz: Trends, Szenarien, Empfehlungen*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/D_MUKOS_FINAL_25.9.17.pdf.
- Goodman, E. (2013): Public Service Media Narratives. In: Price, M. E./Verhulst, S. G./Morgan, L. (Hrsg.): *Routledge Handbook of Media Law*. London/New York: Routledge, S. 193-217.
- Goodwin, P. (2014): The Price of Everything and the Value of Nothing? Economic Arguments and the Politics of Public Service Media. In: Lowe, G. F./Martin, F. (Hrsg.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, S. 77-86.
- Heinrich, J. (2001): *Medienökonomie, Band 1*. 2. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hettich, P./Schelker, M. (2016): *Medien im digitalen Zeitalter. Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*. Studie im Auftrag des VSM. Zürich/St. Gallen: Dike.
- Jarren, O./Donges, P. (2005): Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft. Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel Schweiz. In: Ridder, C.-M./Langenbacher, W. R./Saxer, U./Steininger, C. (Hrsg.): *Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 177-195.
- Just, N./Latzer, M. (2017): Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet. *Media, Culture & Society* 39(2), S. 238-258. doi:10.1177/0163443716643157
- Kiefer, M. L. (1999): Das Rundfunkpublikum als Bürger und Kunde. In: Schwarzkopf, D. (Hrsg.): *Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2*. München: dtv, S. 701-744.
- Kiefer, M. L./Steininger, C. (2014): *Medienökonomik*. 3. Auflage. München: Oldenbourg.
- Lobigs, F. (2017): *Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte*. Expertise im Auftrag der EMEK. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf.
- Ofcom (2008): *Second Public Service Broadcasting Review. Annex 11: Market Failure in Broadcasting*. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/32665/annex11.pdf.
- Polcynomics (2016): *Analyse von Wettbewerbsverzerrungen Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public*. Studie im Auftrag des BAKOM. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Medienforschung%20-%20Ausbildungsf%C3%B6rderung/Medienforschung/polcynomics-analyse-wettbewerbsverzerrungen-gebuehrenfinanzierung-barrierefrei.pdf.
- Puppis, M./Schenk, M./Hofstetter, B. (Hrsg.) (2017): *Medien und Meinungsmacht*. Zürich: vdf. http://vdf.ch/medien-und-meinungsmacht-e-book.html?collection_id=29.
- Puppis, M./Schweizer, C. (2015): *Service public im internationalen Vergleich*. Studie im Auftrag des BAKOM. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/Medienforschung/Service%20public%20im%20internationalen%20Vergleich%20-%20Schlussbericht.pdf>.
- Saurwein, F./Just, N./Latzer, M. (2015): Governance of algorithms: options and limitations. *info* 17(6), S. 35-49. doi:10.1108/info-05-2015-0025
- Schejter, A. M./Tirosh, N. (2017). *A Justice-Based Approach for New Media Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stadler, R. (2016): Geld für 500 Online-Journalisten. *Neue Zürcher Zeitung*, 21.05.2016. <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/schweizer-medien-geld-fuer-500-online-journalisten-ld.83816>.

Zuiderveen Borgesius, F. J./Trilling, D./Möller, J./Bodó, B./de Vreese, C. H./Helberger, N. (2016): Should we worry about filter bubbles? *Internet Policy Review* 5(1). doi:10.14763/2016.1.401